

LUTTE CONTRE LE CHOMAGE ET FINANCES PUBLIQUES

1929-1937

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC POUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le samedi 18 décembre 1937 à 14 heures

PAR

Claude LASRY

LICENCIÉ ÈS LETTRES

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. B. NOGARO, *professeur.*
Suffragants { MM. LESCURE, *professeur,*
PERROUX, *professeur.*

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^e et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS - ADMINISTRATEURS

20, Rue Soufflot, 20

1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**

LUTTE CONTRE LE CHOMAGE ET FINANCES PUBLIQUES

1929-1937

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC POUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le samedi 18 décembre 1937 à 14 heures

PAR

Claude LASRY

LICENCIÉ ÈS LETTRES

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. B. NOGARO, *professeur.*
Suffragants { MM. LESCURE, *professeur,*
PERROUX, *professeur.*

P A R I S

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^e et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS - ADMINISTRATEURS

20, Rue Soufflot, 20

1937



INTRODUCTION

Le chômage est un fléau social : l'État ne peut pas s'en désintéresser. En fait, dès que le chômage prend quelque importance dans un pays, on constate que les pouvoirs publics sont amenés à intervenir, soit pour secourir les chômeurs, soit pour leur procurer du travail. Ce n'est pas seulement un devoir moral. Il n'est pas nécessaire que le droit au travail soit inscrit dans la Constitution ou dans les lois. C'est surtout qu'il est d'un intérêt public évident, d'ordre à la fois économique et social, de ne pas laisser sombrer dans la misère le travailleur qui ne peut pas trouver d'emploi. Quelquefois même, la lutte contre le chômage apparaît comme une nécessité politique : les chômeurs tendent naturellement à attribuer la responsabilité de leur situation au gouvernement existant ; ils exigent de lui qu'il les en tire.

Il en résulte que les dépenses qu'entraîne la lutte contre le chômage, — dépenses qui peuvent être considérables, comme nous le verrons —, se présentent d'une manière particulièrement impérative aux gouvernements. Ce sont de ces dépenses publiques qu'un gouvernement ne peut pas se refuser à effectuer, quel que soit le régime politique, quelles que soient l'importance de la dépense et la difficulté de trouver les ressources au moyen desquelles il y sera pourvu.

Or c'est une des caractéristiques les plus remarquables de la vie publique à l'époque actuelle que la situation précaire où se trouvent les finances publiques dans la plupart des pays. On comprend donc que, par suite, dans la lutte contre le chômage, le problème financier devient rapidement le plus important et le plus difficile. Les gouvernements sont partagés entre deux préoccupations pour eux contradictoires : celle de lutter contre le fléau du chômage, et celle de sauvegarder ou de ne pas détériorer davantage les finances publiques. D'ailleurs, si la mauvaise situation des finances, ou même la nécessité de recourir à des expédients financiers, ont une origine complexe et variable suivant les États, il n'en est pas moins remarquable que les dépenses de chômage peuvent en constituer un facteur important.

Dans quelle mesure les différents procédés de lutte contre le chômage exercent-ils une influence fâcheuse sur les finances publiques ? Dans quelle mesure et de quelle façon la préoccupation de lutter contre le chômage et celle de sauvegarder les finances publiques peuvent-elles être conciliées ? Telles sont les questions auxquelles notre étude voudrait contribuer à répondre.

A ces questions, qui sont intimement liées l'une à l'autre, il serait d'un intérêt pratique évident d'apporter des réponses précises. Nous n'y prétendons cependant pas. Nous voulons essentiellement faire œuvre scientifique, et c'est dans cet esprit que nous analyserons les données élémentaires du problème et les politiques pratiquées par quatre grands États. Que des renseignements pratiques nombreux puissent être dégagés d'une telle analyse, c'est souhaitable et probable, mais cela n'aura pas été directement recherché. Nous nous efforcerons de dégager seule-

ment les règles d'action les plus élémentaires et les plus évidentes, pour éviter que le désir d'aboutir à des conclusions pratiques trop précises ne nuise à l'objectivité et à la lucidité de l'analyse des faits.

D'autre part, comme il est certain que la politique suivie par les différents États à l'égard de notre problème n'est le plus souvent qu'un aspect de leur politique économique et financière générale, nous pourrions être amenés à analyser sommairement celle-ci. Nous ne le ferons que dans la mesure — très variable suivant les États — où c'est utile pour l'étude de notre problème particulier.

*

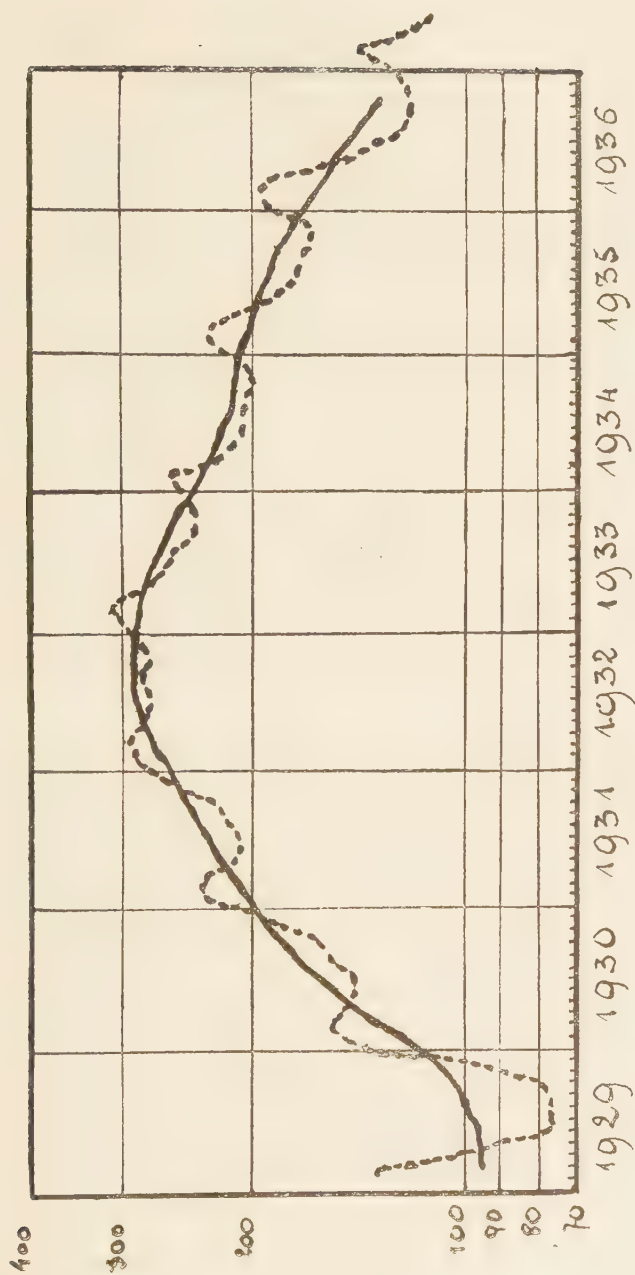
* *

D'une manière plus précise, nous étudierons surtout le problème tel qu'il se pose en période de dépression économique et, en particulier, tel qu'il s'est posé à partir de 1929, c'est-à-dire à partir de l'apparition de la grande crise économique mondiale (1). Celle-ci, en effet, en donnant au problème une acuité particulière, a eu un double résultat qui donne un intérêt spécial à son étude : d'une part, la crise, en aggravant le problème, en a mieux fait apparaître les données élémentaires ; d'autre part, elle a conduit les États à de nouvelles méthodes de lutte contre

(1) Nous n'ignorons pas que des symptômes de crise sont apparus avant 1929 (cf. notamment B. NOGARO, *La crise économique dans le Monde et en France*). Mais, c'est seulement à partir de cette date que sont apparus, d'une manière générale, les conséquences les plus graves et les symptômes les plus nets.

Mois	Série non ajustée										Série éliminant les variations saisonnières							
	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	
Janvier.	434	451	239	297	316	260	235	200	153	94	124	202	266	287	235	205	171	
Février.	436	457	242	299	314	248	226	195	146	95	130	207	272	285	231	202	167	
Mars .	409	454	233	294	304	229	209	176	132 (1)	95	137	212	277	281	228	199	163	
Avril .	90	445	219	284	288	217	197	164	113 (1)	95	144	218	280	278	225	196	159	
Mai .	78	442	206	280	277	208	186	147		96	151	223	283	275	222	194	155	
Juin. .	74	442	207	280	263	203	178	137		98	158	228	285	274	219	191	151	
Juillet .	76	453	213	286	254	206	175	130		99	165	233	287	267	216	188	147	
Août .	77	459	221	284	249	206	170	125		101	172	238	289	262	214	185	143	
Septembre.	78	460	227	279	239	201	168	121		103	179	243	290	257	213	182	139 (1)	
Octobre	90	468	236	274	236	200	167	122		107	185	248	290	251	211	179	135 (1)	
Novembre.	105	489	251	283	241	209	172	127		112	191	254	290	245	209	176		
Décembre .	133	214	277	299	259	221	190	144		118	196	262	289	239	207	175		
Indice .	100	164	235	291	274	221	193											

(1) Chiffres provisoires.



le chômage et à de nouveaux procédés de financement de cette lutte.

On sait, en effet, que la conséquence immédiate d'une crise économique est une diminution très marquée du volume de l'emploi. La gravité d'une telle diminution est particulièrement apparue depuis la guerre, en raison de l'ampleur et du caractère désordonné des mouvements de la conjoncture. Aussi bien cette diminution est-elle utilisée comme symptôme et comme mesure de l'importance d'une crise. Elle peut se traduire par un plus petit nombre de travailleurs occupés ou bien par un plus petit nombre d'heures de travail effectuées par chacun d'eux. Sur l'importance du chômage total ou partiel qui en résulte, on trouvera des chiffres dans notre deuxième partie. Quoi qu'il en soit, l'énorme aggravation du chômage qui a résulté de la crise économique s'exprime dans les variations de l'indice mondial du chômage depuis 1929, qui sont exprimées par le tableau et la courbe des pages 4 et 5.

Les variations de cet indice sont particulièrement significatives si l'on songe que « l'offre du travail est un flot, sans cesse renouvelé par les générations montantes », et que, pour beaucoup de pays — d'une manière plus précise pour les pays engagés dans la guerre de 1914-1918 —, les années de la crise économique ont correspondu sensiblement à l'arrivée sur le marché du travail des générations nées pendant la guerre. Comme ces générations sont « creuses », le moindre accroissement de la population active qui en est résulté devait tendre à diminuer le chômage, mais cet effet s'est trouvé absorbé par l'augmentation du chômage engendrée par la crise.

C'est que le chômage dû à la crise (ou chômage « cycli-

que ») est venu s'ajouter à d'autres formes de chômage nées d'autres causes déterminantes (1).

Il y a d'abord un certain chômage, qu'on peut appeler « constant », qui résulte des retards, des « frottements » qui se produisent nécessairement dans l'ajustement de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Il y a constamment une masse d'individus qui sont en chômage pendant la courte durée qui s'écoule nécessairement entre le moment où ils quittent un emploi et celui où ils en retrouvent un autre. On se trouve en présence d'un phénomène tenant à la nature propre du marché du travail : il est fonction de la mobilité du travail, de la régularité des mouvements sur le marché du travail, et enfin de la qualité des organisations de placement. Une crise économique n'a pas pour effet d'aggraver un tel chômage, qui se définit précisément comme l'effet d'une autre cause, mais elle a généralement pour effet de le rendre *plus visible*.

Les statistiques par lesquelles se révèle le nombre des individus effectivement en chômage dans un pays sont en effet le plus souvent celle des chômeurs secourus ou celle des individus dont les organismes de placement ne peuvent satisfaire les demandes d'emploi (2). Or les travailleurs qui ont perdu leur emploi mais sont susceptibles d'en retrouver un autre auront davantage tendance à recourir aux organismes de placement ou d'indemnisation du chômage si l'on se trouve en période de dépression : l'éventualité d'un nouvel emploi est alors moins vraisemblable qu'en période de prospérité, les revenus d'appoint que peuvent avoir le travailleur et sa famille ont diminué et peuvent n'être plus suffisants à les faire vivre, etc. En somme, le chômage « constant » est rendu plus visible en temps

(1) La distinction qui suit et la terminologie employée ont été dégagées par les travaux du Bureau International du Travail sur les problèmes du chômage. Nous les donnons ici comme un élément de clarté pour nos développements ultérieurs.

(2) Les différentes sources statistiques que l'on possède ne permettent pas une évaluation rigoureuse du chômage effectif existant dans un pays. De plus, leur variété rend presque impossible une comparaison internationale. La question des statistiques du chômage est délicate et importante ; mais il n'entre dans notre sujet que de la signaler. Pour étudier la politique pratiquée par les grands États, il nous faudra pourtant utiliser quelques-unes de ces statistiques ; nous nous bornerons à expliquer alors les raisons de notre choix.

de crise par les statistiques, en raison du recours plus fréquent des chômeurs aux organismes qui les établissent.

A côté de ce chômage constant, qui résulte d'une inadaptation de l'offre et de la demande caractéristique du marché du travail, il existe un chômage de caractère saisonnier, qui est une conséquence des fluctuations saisonnières qui se produisent d'une manière générale dans les différentes branches de l'activité économique. On peut parler de chômage saisonnier en deux sens. En premier lieu, c'est la constatation que les courbes du chômage et de l'emploi accusent dans tous les pays des mouvements saisonniers qui se reproduisent d'année en année, ce qui amène à considérer un type de courbe annuelle comme « normal » et caractéristique du marché du travail d'un pays. Cette variation saisonnière-type du chômage est fonction, en dehors même du rythme des saisons, des habitudes de production, de la structure de l'économie nationale et de celle du marché du travail ; dans tous les pays, à des degrés divers, elle est caractérisée par une aggravation du chômage en hiver et une diminution au printemps et en été.

En un second sens, on peut constater des variations saisonnières du chômage dans chaque profession individuellement considérée, la variation saisonnière globale étant la résultante de ces variations particulières. L'importance de ces dernières est d'ailleurs très inégale suivant les professions. C'est la prépondérance du chômage hivernal dans les industries comportant le travail en plein air qui donne à la courbe du chômage total sa forme typique (1).

L'effet d'une crise économique sur le chômage saisonnier est double. C'est d'abord, comme pour le chômage constant, de le rendre plus visible, les individus en chômage saisonnier, même bref, tendant davantage à recourir aux organismes de placement ou d'indemnisation. C'est aussi le plus souvent une déformation de la

(1) Il faut d'ailleurs remarquer que les variations particulières propres à chaque industrie sont susceptibles de se compenser plus ou moins entre elles et de donner une courbe globale comportant seulement une faible fluctuation. C'est ainsi qu'une étude récente (SAUNDERS CHRISTOPHER, *Seasonal variations in employment*, Londres, 1936), après avoir analysé en détail les variations de l'emploi dans un certain nombre d'industries en Grande-Bretagne, conclut que 600 à 800.000 travailleurs assurés sont, à un moment de l'année, en chômage saisonnier, alors que les données globales de chômage ne donnent que de faibles fluctuations.

courbe « normale » de variation saisonnière du chômage global ; la crise atteint, en effet, plus ou moins gravement les différentes professions (en particulier elle atteint la production de biens de production plus que celle des biens de consommation), et fait ainsi varier l'influence des courbes de chômage particulières à chacune d'elles.

Enfin, même en éliminant le chômage constant et le chômage saisonnier, même aux périodes de plus intense prospérité économique, il subsiste, dans certains pays, un certain nombre de chômeurs : leur chômage apparaît comme une conséquence de la structure même de l'économie. Il faut d'ailleurs remarquer que cette structure n'étant pas exempte de variations, il est souvent difficile de distinguer dans les faits ces mouvements du chômage dûs à des variations structurelles de ceux qui sont dûs aux mouvements de conjoncture. Quoi qu'il en soit, ici encore, et pour les mêmes raisons que précédemment, la crise économique n'aggrave pas, par définition, le chômage structurel, mais le rend plus visible.

En définitive, il apparaît qu'une période de dépression économique, et en particulier une période aussi grave que celle qui s'est écoulée depuis 1929, aggrave considérablement les difficultés de la lutte contre le chômage. Et cela, principalement parce qu'elle ajoute au chômage pouvant exister déjà en temps de prospérité un chômage d'origine cyclique, subsidiairement parce qu'elle a pour effet de faire refluer vers les organismes d'indemnisation une proportion plus grande de chômeurs.

Or, en même temps que la charge de la lutte contre le chômage devient plus lourde, la situation des finances publiques empire également sous l'effet de la crise économique.

Le fait est bien connu. En premier lieu, les dépenses publiques tendent à augmenter et résistent à tous les efforts faits pour les diminuer. On assiste, en particulier, à un accroissement des dépenses sociales, et, parmi elles précisément, des dépenses de chômage ; on voit égale-

ment apparaître, en général, même quand les gouvernements ont une grande préoccupation de l'équilibre budgétaire, des subventions à certaines branches de l'activité économique qu'on ne veut pas laisser s'effondrer ; enfin, les dépenses de la dette, qui ont déjà une si grande place dans les budgets d'après-guerre, augmentent encore dans une importante proportion, en particulier en raison des emprunts rendus nécessaires par l'installation inévitable du déficit budgétaire ; à côté de cela, les dépenses de matériel ne suivent que lentement la baisse des prix et ne représentent, d'ailleurs, qu'une faible fraction du budget ; les dépenses de personnel sont également lentes et difficiles à diminuer.

D'un autre côté, à ces dépenses croissantes ou, au mieux, stationnaires, correspondent des recettes qui décroissent très rapidement. C'est d'abord le cas des ressources que les collectivités publiques tirent de leur domaine ou de leurs activités de nature industrielle ou commerciale : ici, la diminution a la même origine et la même importance que celle des revenus privés, avec, cependant, ce facteur d'aggravation que les entreprises publiques, soumises aux obligations résultant de la notion de service public, ne sont pas aussi aptes que les entreprises privées à prendre les mesures d'adaptation rendues nécessaires par les circonstances. Mais, ce qui est encore plus grave, c'est que, avec les régimes fiscaux des États modernes, la diminution des ressources d'impôt suit également de très près celle du revenu national et prend à peu près les mêmes proportions. La législation fiscale tend, en effet, dans la plupart des pays à serrer de plus en plus près la matière imposable, les impôts à assiette forfaitaire ou spécifique jouant un rôle de plus en plus réduit ;

de telle sorte que les recettes fiscales dépendent étroitement des fluctuations qui surviennent dans le mouvement des affaires, des revenus et des prix.

En définitive, le déséquilibre entre les recettes et les dépenses publiques apparaît ou s'aggrave dans de grandes proportions, sous l'influence de ce mouvement en ciseaux. Le crédit public ne tarde pas à en être atteint, après avoir d'abord été favorisé par la préférence du public pour les valeurs à revenu fixe entraînée par la crise. Si la capacité contributive de la nation ou même toutes les possibilités d'emprunt sont épuisées, des accidents surviennent ou des expédients sont utilisés dans le domaine monétaire.

Il faut ajouter que, au cours de la dernière crise économique mondiale, une nouvelle cause de détérioration des finances publiques est venue s'ajouter aux causes proprement économiques : c'est la nouvelle course aux armements qui s'est déchaînée depuis l'échec de la conférence du désarmement et comme conséquence du réarmement massif de l'Allemagne. Elle entraîne les États qui y participent à des dépenses énormes, auxquelles leur crédit et même leur monnaie résistent difficilement.

Accroissement de la charge de la lutte contre le chômage, accroissement de la difficulté pour les finances publiques d'y faire face, telles sont donc les raisons pour lesquelles le problème que nous nous proposons d'étudier a pris une particulière acuité au cours de la période qui s'est écoulée depuis 1929. Ce sont les raisons mêmes pour lesquelles nous ferons porter plus précisément notre étude sur cette période.

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES ÉLÉMENTAIRES DU PROBLÈME

Lutter contre le chômage et sauvegarder les finances publiques sont les deux termes d'une sorte de dilemme en présence duquel se trouvent les gouvernements. Avant de voir comment ceux-ci l'ont, en fait, résolu, il importe d'analyser les données élémentaires du problème : les idées ainsi dégagées nous permettront de comprendre mieux le succès ou l'échec des solutions pratiquées.

Pour lutter rationnellement contre le chômage, tout en se préoccupant, de la même façon, de la gestion des finances publiques, il importerait évidemment d'avoir répondu à une double question : 1° quel est le procédé de lutte contre le chômage présentant le plus d'efficacité par rapport à la charge financière qu'il constitue ? 2° pour chacune de ces modalités de dépense, quel est le meilleur procédé pour se procurer les ressources destinées à y pourvoir ? Cette double question est l'essentiel de notre problème.

Pour y répondre, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de rechercher quelle est la plus vraisemblable des théories qui se sont efforcées de déterminer les origines profondes du chômage. Certes, scientifiquement, ce serait le processus idéal : on déterminerait d'une manière scien-

tifique les origines du chômage, afin de les combattre directement. Mais, étant donné que la détermination de ces origines donne lieu à un certain nombre de théories différentes ou même opposées, on ne peut se permettre, faute d'une certitude suffisante, d'appliquer systématiquement l'une d'elles pour une action pratique, dont une nation entière peut subir les effets. Par conséquent, si l'on considère le problème tel qu'il se pose en fait aux gouvernements, il suffit, selon nous, de constater le phénomène élémentaire qui constitue le chômage : à un moment donné, *l'activité économique ne correspond pas à un emploi d'un volume suffisant pour occuper toute la population apte à travailler* : il suffit de ramener le fléau du chômage à ce fait élémentaire pour que s'énoncent d'eux-mêmes les moyens de le combattre.

Il est, d'ailleurs, de la plus grande importance de préciser, d'une part, que le volume de l'emploi peut être insuffisant seulement dans une branche ou à un niveau particuliers de l'activité économique, d'autre part que le chômage présente toujours, à des degrés divers, un caractère *spécialisé* : cela résulte de ce que le marché du travail est naturellement compartimenté, d'une part en spécialités professionnelles, d'autre part en catégories hiérarchisées de travailleurs. Il peut y avoir du chômage dans une profession ou une branche d'industrie particulières, alors qu'on manque de main-d'œuvre dans une autre ; il peut y avoir du chômage parmi les manœuvres, alors qu'on manque de travailleurs spécialisés.

Si telle est la nature du chômage, on conçoit aussitôt la diversité des moyens par lesquels il peut être combattu. Les pouvoirs publics peuvent d'abord se contenter d'en constater l'existence, et d'en combattre seulement les con-

séquences sociales, en soulageant la misère des chômeurs par l'octroi de secours. Mais ils peuvent aussi prendre une attitude plus active, et lutter contre le chômage lui-même ; d'après ce que nous venons de dire, leur action consistera alors, soit en mesures destinées à augmenter le volume de l'emploi, pour qu'il corresponde à celui de la population active, soit en mesures destinées à réduire le nombre d'individus ayant le droit, ou ayant le désir, ou ayant besoin, de travailler ; les pouvoirs publics peuvent, en somme, soit augmenter l'offre, soit diminuer la demande d'emploi sur le marché du travail. Mais, avant cela, ils peuvent également, sans modifier la demande ni l'offre, réaliser le mieux possible une utilisation intégrale de l'offre disponible, d'une part par l'organisation ou l'amélioration du placement, de l'orientation et de l'instruction professionnelles, d'autre part en réduisant le nombre d'heures de travail pouvant être effectuées par chaque individu employé.

Après avoir étudié l'efficacité et les problèmes financiers de l'indemnisation des chômeurs, nous étudierons donc successivement les mesures prises pour mieux utiliser l'offre disponible, celles destinées à diminuer la demande, et enfin, celles destinées à augmenter l'offre, notre étude étant naturellement limitée à leur efficacité, comparée à la charge financière entraînée, et à leurs modes de financement possibles.

CHAPITRE PREMIER

L'INDEMNISATION DU CHOMAGE : ASSISTANCE ET ASSURANCE

Le plus souvent, à l'époque actuelle, l'individu qui perd son emploi et ne parvient pas à en trouver un autre perd en même temps la principale ou même la seule source de ses revenus. Ses économies, généralement faibles, ne lui permettent qu'une brève période de chômage : pour maintenir son niveau de vie ou même seulement pour pouvoir vivre, il lui faut recevoir des prestations. C'est un devoir moral et il est d'intérêt public que les collectivités publiques interviennent pour les fournir ou les réglementer.

S'il est facile de s'accorder sur ce point, il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit des solutions à apporter au problème de l'organisation financière de l'indemnisation des chômeurs, car on mêle alors des considérations d'équité, de responsabilité, au problème financier pratique proprement dit. Les fonds nécessaires peuvent, en effet, être tirés de trois sources différentes, et la répercussion sur les finances publiques sera différente suivant qu'il est fait plus ou moins appel à chacune d'elles. Les dépenses peuvent être couvertes par des cotisations versées par les travailleurs, ou par des cotisations versées par les employeurs, ou enfin par des versements des collectivités

publiques. Lorsque les indemnités sont uniquement constituées par des fonds publics, on se trouve purement et simplement en présence d'une forme particulière d'assistance publique ; elle constitue, pour sa totalité, une charge pour les finances publiques. Lorsque les indemnités proviennent principalement ou exclusivement de cotisations ouvrières et patronales — la puissance publique intervenant seulement par voie de réglementation ou par l'octroi d'une subvention plus ou moins importante — les cotisations privées prennent le caractère de primes versées pour se prémunir contre le risque d'un chômage éventuel : c'est le système de l'assurance-chômage. Assistance et assurance-chômage peuvent différer plus ou moins par leur organisation administrative ; il n'en reste pas moins que leur objet commun est d'affecter certaines sommes à secourir les chômeurs, la différence essentielle — en même temps que celle qui nous intéresse seule — étant l'origine des fonds.

Dans les deux systèmes, en effet, les conditions d'indemnisation sont généralement semblables, ayant d'ailleurs leur origine dans la nature particulière du dommage à indemniser : 1° on exige la preuve d'un stage, c'est-à-dire la preuve que l'intéressé a bien vécu un certain temps de son travail avant d'être en chômage ; 2° on prend un certain nombre de mesures de contrôle pour éviter de fournir des indemnités à des individus travaillant clandestinement ; la principale est généralement l'inscription de l'intéressé dans un bureau de placement, dont il devra accepter l'emploi convenable qui lui sera proposé ; 3° on définit la notion d'emploi convenable (emploi dans une autre localité, dans une autre profession, à un autre taux de salaire, etc...) ; 4° on prive l'intéressé du droit à l'in-

demnité dans un certain nombre de cas (inconduite ou abandon volontaire de l'emploi, bénéfice d'une indemnité de congédiement, et surtout le cas de chômage dû à un conflit collectif de travail auquel participe l'intéressé). 5° un délai de carence est généralement fixé, c'est-à-dire que l'indemnité n'est pas accordée pour les tout premiers jours de chômage. Ce délai a pour but : d'une part, d'exclure les chômages de très courte durée, c'est-à-dire essentiellement le chômage « constant » (1) ; d'autre part, d'exclure les premiers jours des périodes prolongées de chômage, ceci principalement pour des considérations d'ordre financier basées sur une évaluation actuarielle du coût probable de différentes périodes d'indemnisation ; 6° on exige quelquefois des chômeurs la fréquentation de cours professionnels ; 7° on exige quelquefois aussi l'accomplissement d'un certain travail d'utilité publique ; 8° il peut y avoir des conditions spéciales à certains cas (travailleurs mariés, travailleurs saisonniers, travailleurs occasionnels, etc.) ; 9° l'octroi de l'indemnité est soumis d'une manière plus ou moins rigoureuse à la constatation du besoin ; 10° enfin, il faut remarquer que certaines conditions d'indemnisation définies plus haut (stage, définition de l'emploi convenable, délai de carence, fréquentation d'un cours professionnel, constatation du besoin) varient généralement en fonction de la durée du chômage secouru. La seule différence importante existant au sujet de ces conditions entre les systèmes d'assistance et d'assurance, c'est que, en raison de leurs principes mêmes, les premiers mettent davantage l'accent sur la constatation du besoin, les seconds exigeant surtout un certain stage,

(1) Cf. p. 7.

qui est alors représenté par le paiement des cotisations pendant un certain temps.

Cette similitude dans les conditions d'indemnisation des systèmes d'assistance et d'assurance-chômage, on la retrouve en ce qui concerne les prestations. Celles-ci sont généralement constituées par des secours, quelquefois en nature, le plus souvent en espèces. Leur taux peut être fixe, ou bien varier avec l'âge du chômeur, son sexe, ses charges de famille, ses ressources, le coût de la vie, la durée du chômage, etc... Les prestations peuvent également consister en une participation à des mesures ayant pour objet de remettre les chômeurs au travail (placement, facilités de transport, fournitures d'outils ou de vêtements, orientation professionnelle, apprentissage, création d'emploi). Enfin des indemnités peuvent être versées à des particuliers, qui doivent obligatoirement rendre certains services aux chômeurs, en particulier les loger pour un prix abaissé ou même gratuitement.

Au point de vue financier, ce qu'il faut remarquer, aussi bien pour les conditions d'indemnisation que pour la nature et le taux des secours, c'est que ce sont là, avec, évidemment l'intensité du chômage lui-même, les facteurs qui déterminent le montant des dépenses de secours aux chômeurs, et dans le système de l'assistance, et dans celui de l'assurance. Il en résulte que, pour diminuer les dépenses, on ne dispose dans l'un et l'autre systèmes que de trois moyens : ou bien diminuer le nombre des chômeurs effectifs (ce qui justifie la participation financière fréquente des organes d'indemnisation aux mesures ayant pour objet de remettre les chômeurs au travail) ; ou bien rendre plus restrictives les conditions d'indemnisation (ce qui a pour effet de diminuer la proportion des chômeurs secou-

rus par rapport aux chômeurs effectifs) ; ou bien diminuer le taux des prestations, c'est-à-dire leur efficacité propre.

Il faut remarquer que l'organisation des secours a encore une autre importance, surtout au point de vue social, mais également au point de vue financier. C'est de son bon fonctionnement que dépend l'existence d'un plus ou moins grand nombre de fraudes, d'un plus ou moins grand nombre de chômeurs « professionnels ».

Le seul point important par lequel assistance et assurance diffèrent, c'est donc, comme nous l'avons indiqué, l'origine de leurs ressources. Quant à savoir s'il est plus légitime de faire supporter la charge des secours aux chômeurs, aux travailleurs, aux employeurs, ou à la collectivité publique (c'est-à-dire aux contribuables), c'est une question à laquelle il n'est pas dans notre sujet de répondre, notre point de vue devant rester seulement de déterminer comment l'organisation des secours peut être le plus efficace, aux moindres frais pour les finances publiques.

A cet égard, le système de l'assurance paraît *a priori* le plus avantageux. S'il s'agit d'assurance mutuelle facultative, elle soulage les organisations publiques de secours dans la mesure exacte où elle se charge d'indemniser un certain nombre de chômeurs (de la même manière que la bienfaisance privée soulage les services publics d'assistance). S'il s'agit d'une assurance organisée par l'État, d'un caractère le plus souvent général et obligatoire, elle peut constituer une organisation efficace et satisfaisante de secours aux chômeurs, alimentée d'une manière plus ou moins complète par les cotisations ouvrières et patronales, ne constituant par conséquent pour les

finances publiques qu'une charge égale à une fraction de la dépense totale.

Mais, pour ne considérer que l'assurance générale et obligatoire, qui est la forme la plus importante, il est certain, que les avantages pour les finances publiques qu'elle représente ne peuvent exister qu'à condition que l'équilibre financier de son fonctionnement soit constamment assuré. Or, dans ce domaine, des progrès importants ont certes pu être faits, de manière à passer d'un équilibre essentiellement empirique et provisoire à des bases de plus en plus scientifiques et définitives. Mais la nature très particulière du risque apparaît comme un obstacle quasi-insurmontable. Il faut, en effet, assurer une compensation des risques dans le temps, de manière à obtenir la stabilité des cotisations ; car, si cette stabilité n'est pas réalisée, il y a opposition entre les besoins de l'assurance-chômage et ceux de l'économie nationale, l'assurance devient pour l'économie un élément de perturbation.

Idéalement, il faudrait donc que les cotisations soient calculées de manière à réaliser une répartition qui permette de faire face aux dépenses pendant la durée d'un cycle économique. Mais on comprend facilement la difficulté qu'il y a à réaliser pratiquement une telle condition, en raison de la durée et de l'ampleur variable des cycles. D'autre part, on constate, en fait, l'alternative suivante : ou bien le système est institué pendant des années de prospérité, l'équilibre financier est prévu d'une manière trop optimiste, l'arrivée de la crise provoque l'effondrement du système avec, comme conséquence, l'impossibilité d'indemniser un certain nombre d'ayants-droit ou le recours à des subventions accrues de l'État, l'assurance se transformant alors plus ou moins en assistance pure et simple ;

ou bien le système est institué pendant des années de dépression ; la seule solution possible au début est alors de demander les fonds manquant à l'État, mais, quand les années meilleures arrivent, les intéressés réclament et obtiennent l'abaissement des cotisations plutôt que celui des versements de l'État. Ainsi, de toute façon, la compensation dans le temps n'est jamais réalisée en fait d'une manière satisfaisante.

Aux avantages financiers réels de l'assurance-chômage, s'opposent dès lors les désavantages que peut présenter une action à contre-temps du système. Action à contre-temps à l'égard de l'économie nationale par des variations de taux des cotisations. Action à contre-temps à l'égard des finances publiques : d'une part, par des demandes de fonds arrivant au moment où les finances sont les moins aptes à les fournir ; d'autre part, par l'augmentation des charges de l'assistance proprement dite, sur laquelle l'assurance fait retomber, en temps de crise, un certain nombre de chômeurs qu'elle se révèle financièrement incapable d'indemniser.

A l'opposé de cette idée d'un risque que le chômage constituerait, et contre lequel les intéressés doivent s'assurer, se trouve l'idée qu'il n'est qu'une forme particulière de misère que la collectivité publique a le devoir d'assister : c'est le système de l'assistance pure et simple aux chômeurs, la totalité des prestations constituant une charge pour les finances publiques. Le système peut être général, et constituer soit un service d'État, soit un service obligatoire pour les collectivités locales ; il peut aussi n'être qu'une charge facultative pour les collectivités locales, aidées alors le plus souvent par l'État. Il comporte l'inscription de la dépense d'assistance au budget de la collec-

tivité intéressée, et sa couverture par les ressources budgétaires. D'où il résulte que la répartition de la dépense entre les différentes collectivités peut avoir une grande influence sur son incidence définitive : elles n'ont pas les mêmes sources de revenus, et la fiscalité de l'une ou de l'autre peut peser d'une manière différente sur certaines branches de l'économie ou certaines catégories de contribuables. Il en résulte également que l'assistance aux chômeurs est, comme nous l'avons déjà signalé (1), un facteur important de déséquilibre budgétaire en temps de crise.

Il faut cependant reconnaître que, malgré la charge financière plus lourde qu'elle entraîne, l'assistance peut être préférable à l'assurance, soit dans un pays où le chômage est faible et ne nécessite pas une organisation générale d'indemnisation (c'est alors proprement un cas particulier d'assistance publique), soit dans un pays où le chômage survient d'une manière brusque, avec une intensité exceptionnelle, de telle sorte qu'on ne peut pas, faute de compensations s'étendant à une période suffisante, obtenir des ressources suffisantes au moyen de cotisations d'un taux qui ne soit pas excessif. Il faut remarquer également que, en fait, l'existence d'un système d'assurance ne suffit pas seule à assurer des secours à tous les chômeurs : on constate que, dans les pays où il en existe, il y a également un service d'assistance, qui secourt en quelque sorte le « trop plein » du système d'assurance : les catégories de travailleurs exclus de l'assurance, ou les chômeurs ayant épuisé ou ne remplissant pas ses conditions d'indemnisation.

(1) Cf. p. 9.

En définitive, il apparaît que la charge des secours aux chômeurs soulève un problème de répartition difficile à résoudre en pratique : d'une part, répartition entre catégories sociales, travailleurs, employeurs et différentes catégories de contribuables ; d'autre part, répartition de la charge dans le temps entre les différentes phases du cycle économique. Quant à l'efficacité même de la dépense, elle se mesure au pouvoir d'achat des indemnités versées, c'est-à-dire qu'elle est fonction de leur taux et du coût de la vie. Mais cette efficacité se limite à l'objet même de l'indemnisation des chômeurs : les maintenir à un niveau de vie suffisant. On ne prétend pas les remettre au travail, comme c'est l'objet des catégories de mesures que nous allons maintenant étudier.

CHAPITRE II

LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

La lutte contre le chômage proprement dite s'oppose à l'action de secours aux chômeurs par le but qu'elle se donne, qui est de prévenir ou de résorber directement le chômage, au lieu d'en combattre seulement les conséquences. Au point de vue social, on a souvent souligné que c'était là un but bien préférable, puisqu'on permet ainsi au travailleur de conserver son activité et de vivre de son travail dans la dignité, au lieu de rester dans une oisiveté moralement déprimante.

Mais ces deux types d'intervention des pouvoirs publics présentent une autre relation, qui est très importante au point de vue qui est le nôtre. Nous l'avons déjà remarqué, en effet, les dépenses publiques de secours aux chômeurs ont un caractère inévitable, apparaissent à l'époque actuelle comme une nécessité sociale. Or, il est certain, d'autre part, qu'un chômeur remis au travail peut être considéré comme un chômeur de moins à secourir. Par conséquent, il apparaît que les dépenses de lutte contre le chômage peuvent être envisagées à un double point de vue. D'une part, elles ont un montant total défini, qui est la charge brute qu'elles constituent pour les finances publiques. Mais, d'autre part, on peut considérer aussi qu'elles ont un montant net : le montant par lequel elles

dépassent les dépenses qui auraient été effectuées de toute façon, si on avait seulement indemnisé les chômeurs au lieu de les remettre au travail.

Dépense brute et dépense nette sont à envisager par un gouvernement qui entreprend des mesures de lutte contre le chômage. La dépense brute, au point de vue du choix des mesures, de la comparaison de leurs efficacités respectives, et des conditions de ces efficacités. La dépense nette, comme constituant la charge supplémentaire à faire supporter par les finances publiques. C'est généralement en fonction de cette dépense nette, considérée comme la seule véritable dépense, et calculée d'une manière plus ou moins optimiste, que les gouvernements se décident à prendre des mesures destinées à remettre les chômeurs au travail.

Or, en dehors de l'erreur possible sur l'efficacité propre de chaque mesure, il nous faut signaler dès maintenant une erreur qui peut être faite d'une manière générale dans le calcul de la dépense nette. C'est celle que l'on fait si l'on considère que la diminution des chômeurs secourus sera rigoureusement égale au nombre des nouvelles possibilités d'emploi créées. En effet, elle lui est forcément inférieure (d'un pourcentage variable et intéressant à déterminer pour chaque mesure). Cela vient de ce qu'une amélioration du rapport existant entre l'offre et la demande d'emploi sur le marché du travail ne peut pas rester sans avoir une répercussion sur la demande en même temps que sur l'offre ; si les possibilités de travail s'améliorent, on voit revenir sur le marché du travail un certain nombre d'individus qui avaient renoncé au travail salarié, pour vivre au moyen d'autres sources de revenus ; ils prennent des emplois au lieu des chômeurs secourus. D'autre part, l'expérience montre que, d'une manière générale, les

demandes d'emploi non satisfaites, qui constituent le chômage réel, n'émanent pas toutes de chômeurs secourus : une partie du chômage reste invisible, certaines catégories de chômeurs n'osant pas se faire indemniser ou n'y ayant pas droit. Dans la mesure où les pouvoirs publics effectuent des dépenses qui ont pour effet de remettre au travail des chômeurs non secourus par eux, un résultat satisfaisant au point de vue social est certes atteint ; mais, au point de vue financier, la conception d'une dépense nette, telle que nous venons de la définir, n'a pas sa pleine justification dans les faits : on ne peut pas déduire de la dépense brute totale certaines dépenses d'indemnisation, qui, de toute façon, n'étaient pas ou n'auraient pas été effectuées.

Il nous faut rappeler encore un caractère du chômage, dont nous allons avoir à tenir grand compte pour apprécier les différents procédés de lutte contre le chômage ; le chômage est toujours plus ou moins spécialisé, plus important dans certaines catégories professionnelles que dans d'autres. Par conséquent, l'efficacité d'un procédé de lutte dépend pour beaucoup de ce qu'il s'applique spécialement à ces catégories professionnelles. Faute de remplir cette condition, non seulement les mesures prises ou les dépenses effectuées peuvent être sans effet sur le chômage, mais certaines d'entre elles peuvent aussi, ce qui est plus grave, entraîner une pénurie de main-d'œuvre nuisible à la production, dans les branches où il n'y avait pas de chômage.

I

Cela étant dit, il apparaît que le premier genre de mesures que peuvent prendre les pouvoirs publics pour lutter contre le chômage consiste à assurer une utilisation meilleure de l'offre d'emploi disponible.

C'est tout d'abord l'institution et le développement d'organismes publics de placement qui semblent devoir aboutir le plus directement à ce résultat.

L'organisation du placement contribue, d'ailleurs, à la lutte contre le chômage à plusieurs points de vue. Elle contribue d'abord à diminuer ce chômage « constant » qui est dû à l'ignorance réciproque de l'offre et de la demande si fréquente sur le marché du travail. En combattant cette ignorance, en régularisant et orientant les offres et les demandes d'emploi, le placement ne fait d'ailleurs pas que de combattre une forme particulière de chômage ; il rend aussi service à la production, en évitant le manque de main-d'œuvre dont pourrait souffrir une industrie particulière faute de savoir où la trouver. Les organisations de placement peuvent, d'autre part, contribuer à la lutte contre le chômage d'une autre façon : leur connaissance du marché du travail et leurs possibilités d'action sur lui rendent, en effet, particulièrement utile leur collaboration à la fois pour faciliter la tâche des organes d'indemnisation et pour assurer différentes interventions sur le marché du travail. Aussi bien peut-on constater en fait qu'il existe, dans tous les pays, une étroite collaboration entre organismes d'indemnisation des chômeurs et organismes de placement ; car ceux-ci apparaissent parti-

culièrement aptes à contrôler le caractère involontaire du chômage, condition générale de l'octroi des secours, en mettant les chômeurs en présence des emplois vacants ; bref, aucun système d'indemnisation du chômage ne peut fonctionner d'une manière satisfaisante, s'il n'est pas complété par un système efficace de bureaux de placement.

Les dépenses des organismes publics de placement sont de même nature que les dépenses courantes des administrations publiques. Elles tendent à varier avec le nombre des placements effectués, et par conséquent à diminuer en temps de crise économique. Cette diminution n'est cependant pas proportionnelle à celle des placements, en raison d'une masse importante de « frais généraux » fixes ; d'autre part, cette diminution peut se compenser avec une augmentation des dépenses consécutive à une collaboration plus active à l'indemnisation des chômeurs ou à la lutte contre le chômage qui se développent en temps de crise.

Dépenses relativement stables, dépenses afférentes à un service public, les dépenses des organismes de placement sont, le plus souvent couvertes par les moyens budgétaires ordinaires. Elles sont inscrites au budget de l'État ou au budget de la collectivité locale, le plus souvent partagées entre chacun d'eux. Lorsqu'il existe un système général d'assurance, étant donné les services que les bureaux de placement peuvent lui rendre, il arrive fréquemment qu'il se charge de leur administration, et c'est généralement lui qui, dans ce cas, en assume les frais.

En définitive, le placement constitue, non seulement une nécessité du marché du travail et de la vie économique en général, mais également un procédé particulier de lutte contre le chômage et même un complément utile ou

indispensable des autres procédés. Et en revanche, il n'est généralement pas, comme nous le verrons, une charge très lourde pour les finances publiques.

On peut faire les mêmes remarques au sujet de l'orientation et de l'instruction professionnelles, qui occupent dans la lutte contre le chômage une place analogue à celle du placement, dont elles sont, d'ailleurs, un très utile complément. L'orientation professionnelle consiste à faire utiliser au mieux, par les jeunes gens n'ayant pas encore appris une profession, l'offre d'emploi disponible sur le marché, en tenant compte, d'une part des perspectives qu'offrent les différentes professions, d'autre part des aptitudes personnelles des intéressés. Par ces caractères, l'orientation professionnelle se rapproche des mesures de reclassement qui peuvent être prises à l'égard de chômeurs qui, en raison de la situation et des perspectives de leur spécialité professionnelle, n'ont plus de chance d'y retrouver un emploi. Enfin, l'instruction professionnelle peut contribuer à diminuer le chômage dans la mesure où il arrive qu'un chômeur ne trouve pas de travail parce qu'il manque de préparation professionnelle, ou parce que celle qu'il possède s'applique à une profession n'offrant pas de perspectives d'emploi. Nous avons vu, d'ailleurs, plus haut (1), qu'on soumet souvent l'octroi de secours aux chômeurs à la condition qu'ils prennent part à des mesures d'éducation ou de rééducation professionnelles prises en leur faveur. Il faut cependant constater que, en fait, les pouvoirs publics ont tendance à porter leurs efforts beaucoup plus sur le placement que sur l'orientation et l'instruction professionnelles, qui restent souvent abandon-

(1) Cf. p. 18.

nées à l'initiative privée. C'est sans doute que celles-ci, non seulement sont de conception plus récente, mais aussi sont généralement un peu plus onéreuses et plus délicates à organiser, tandis que leur efficacité n'apparaît pas toujours d'une manière immédiate, mais à échéance lointaine.

Mais il est une autre manière d'obtenir une utilisation meilleure de l'offre d'emploi disponible, qui résulte de ce que celle-ci est en somme l'offre d'un certain nombre d'heures de travail à effectuer. Au lieu de diriger les travailleurs vers les entreprises ou vers les spécialités professionnelles offrant des possibilités d'emploi, on peut faire en sorte que le nombre d'heures de travail offertes correspondent à l'emploi d'un plus grand nombre de travailleurs, ce résultat étant obtenu par la diminution obligatoire du nombre d'heures de travail effectuées par chacun d'eux.

A priori, il y a là un moyen de résorber le chômage parfaitement efficace et point onéreux. Mais il faut distinguer. Ou bien la réduction du temps de travail se fait avec réduction corrélative et proportionnelle du salaire touché par le travailleur ; ou bien elle se fait avec maintien de ce salaire, c'est-à-dire augmentation du salaire horaire.

Dans le premier cas, la réduction de la durée de travail consiste simplement à systématiser le chômage partiel : en somme, le chômage total est étalé, par une sorte d'idée de solidarité, sur un plus grand nombre d'individus, mais il n'est point réduit. Que ce résultat social doive être particulièrement recherché ou non, il ne nous appartient pas de le déterminer. Nous constaterons seulement qu'il fait intégralement supporter à la classe ouvrière le poids du chômage. Point de charge pour les finances publiques.

Eventuellement même un soulagement, dans le cas où une diminution des chômeurs secourus peut être obtenue avec une réduction du temps de travail et des salaires assez faible pour être acceptable par les travailleurs, et pour que ceux-ci ne viennent pas se faire indemniser en tant que chômeurs partiels.

La question prend un tout autre aspect si l'on considère la réduction de la durée de travail sans réduction corrélative des salaires nominaux. (La durée du travail étant dans la plupart des pays limitée à 48 heures par semaine, la question qui se pose est généralement de ramener cette durée à 40 heures). *A priori*, la semaine de 40 heures semble devoir aboutir à une importante diminution du chômage. Mais, appliquée avec maintien du salaire touché par chaque travailleur, c'est une mesure dont la charge retombe intégralement, non pas sur les salariés, mais sur les entreprises : d'une part l'efficacité s'en ressent ; d'autre part les finances publiques en pâtissent, car l'État est, à certains égards, une entreprise et est client d'entreprises.

A considérer d'abord la diminution du chômage qui est l'effet recherché, elle n'est obtenue que dans la mesure où les entrepreneurs augmentent le nombre de leurs salariés. Or, comme les salaires sont maintenus, il doit résulter de toute augmentation du nombre des salariés une augmentation proportionnelle du bordereau de salaires. Dès lors : ou bien l'entrepreneur, pour éviter la hausse du prix de revient qui en résulterait, n'augmente pas son personnel, cherche à augmenter le rendement horaire, ou demande davantage au travail exécuté par les machines, et la mesure est alors d'une efficacité nulle ou même éventuellement négative ; ou bien l'entrepreneur accepte ou est contraint

d'augmenter son personnel, mais doit alors augmenter ses prix de vente, et, comme cette augmentation n'est que partiellement compensée par l'augmentation de la demande consécutive à l'accroissement des revenus du travail, elle peut entraîner une perte de débouchés créatrice de chômage. Il apparaît en définitive que l'effet direct attendu de la réduction du temps de travail sur le chômage, ou bien ne se produit pas, ou bien risque d'être plus ou moins compensé par les effets indirects tendant au contraire à augmenter le chômage.

Quant à la charge supportée par les finances publiques, c'est intégralement celle de l'augmentation des salaires à payer, en fonction de l'application de la mesure aux services publics ou aux fournisseurs des collectivités publiques. C'est dire qu'elle peut être considérable.

Nous nous sommes placés jusqu'ici dans l'hypothèse où la réduction obligatoire du temps de travail est effectuée dans le seul but de lutter contre le chômage, donc limitée aux catégories professionnelles où il y a du chômage et proportionnelle à l'intensité de celui-ci. Une telle limitation sera certainement observée dans le cas où la réduction du temps de travail se fait avec réduction proportionnelle des salaires, car une telle mesure est le plus souvent impopulaire. Mais il n'en sera pas de même s'il y a maintien des salaires ; la mesure prend alors l'aspect d'une réforme sociale en faveur de la classe ouvrière, qui tend à demander sa généralisation en mettant au deuxième plan son objet initial de lutte contre le chômage. Or, dans la mesure où la réduction du temps de travail est appliquée à des professions où il n'y a pas de chômeurs à employer, non seulement elle ne contribue pas à une résorp-

tion du chômage, mais elle ne peut qu'aboutir à une pénurie de main-d'œuvre nuisible à la production. Cet inconvénient vient s'ajouter à la hausse des prix de revient consécutive à l'augmentation des salaires horaires. Si bien que le dommage qui en résulte pour l'économie nationale peut être une source d'aggravation du chômage aussi et même plus importante que la réduction du temps de travail n'en est un facteur de résorption. Pour un tel résultat, la charge pour les finances publiques est encore plus lourde, en fonction de la généralisation de la mesure aux services publics et aux fournisseurs de l'État.

En définitive, la réduction de la durée du travail effectué par chaque travailleur se présente sous deux aspects : ou bien elle ne fait qu'étaler le fléau du chômage sur un plus grand nombre de têtes ; ou bien, réforme sociale qu'il ne nous appartient pas d'apprécier à d'autres points de vue, elle ne constitue qu'un moyen médiocre et coûteux de lutte contre le chômage.

Il faut rapprocher de la réduction de la durée de travail, en particulier de la réduction opérée avec diminution corrélatrice du salaire, l'interdiction des heures supplémentaires dans les industries où il y a du chômage. On peut faire les mêmes remarques quant à son efficacité. Seulement, cette mesure est plus facilement acceptée par les intéressés, puisque ceux-ci conservent tout de même un salaire normal.

On peut encore faire entrer dans les mesures de ce genre l'interdiction des cumuls d'emplois : on veut par là aussi que l'emploi disponible se répartisse sur un plus grand nombre d'individus, même si, parmi ceux-ci, certains voient leur revenu diminué. En fait, on constate que

ce sont les cumuls d'emplois publics qui sont surtout l'objet de mesures d'interdiction ; pour les emplois privés en effet, on se heurte évidemment à de sérieuses difficultés pratiques, si l'on veut intervenir tout en respectant les libertés individuelles.

II

Au lieu de rechercher la meilleure utilisation de l'offre d'emploi disponible, toute une série de mesures de lutte contre le chômage agissent sur la demande d'emploi en diminuant le volume de la population active. Ces mesures sont de deux sortes : ou bien on exclut du marché du travail certaines catégories de personnes, auxquelles on interdit le travail salarié ; ou bien on occupe un certain nombre d'individus à des services gratuits ou semi-gratuits.

Au premier type appartiennent d'abord toutes les mesures prises ou proposées pour abaisser la limite d'âge des fonctionnaires, ou pour fixer une limite d'âge aux travailleurs des entreprises privées. La charge financière de telles mesures est très lourde, car, dans l'un et l'autre cas, il est équitable et moralement indispensable d'accorder une retraite à l'individu qu'on empêche ainsi de gagner sa vie par son travail, afin que d'autres occupent son emploi. C'est l'abaissement de la limite d'âge des fonctionnaires qui est la mesure prise, en fait, le plus souvent, car c'est la moins onéreuse ; il faut d'ailleurs remarquer qu'elle ne diminue le chômage qu'autant que la mise à la retraite rend un emploi vacant, et n'est pas simplement faite pour réaliser la suppression de l'emploi dans un esprit d'économie. Quant à l'octroi d'une retraite aux vieux travailleurs de l'industrie privée, la plupart des États hésitent à l'instituer d'une manière immédiate, car faute d'avoir accumulé des réserves pour y pourvoir, la charge qu'elle institue pèserait pour sa totalité, donc d'une manière excessive, sur les finances publiques. C'est là, sem-

ble-t-il, une mesure dont la difficulté financière paraît de nature à empêcher que les pouvoirs publics ne la considèrent autrement que pour un avenir relativement lointain : on pourrait alors y faire face pour une part importante au moyen de réserves, constituées par la capitalisation de cotisations perçues dorénavant à cet effet sur les intéressés.

Au lieu d'exclure du marché du travail les vieux, on peut empêcher d'y survenir les jeunes. Ce n'est plus alors seulement dans un esprit d'hygiène sociale que l'on interdit le travail des enfants : on retarde l'âge où les jeunes gens sont autorisés à travailler pour qu'à leur place puissent être employés des travailleurs plus âgés en chômage, la mesure le plus souvent prise pour obtenir ce résultat étant la prolongation de la scolarité obligatoire. Il faut souligner que l'efficacité d'une telle mesure est loin d'être proportionnelle au nombre d'individus qu'elle devrait *a priori* exclure de la concurrence entre demandes d'emplois : d'abord, parce qu'on est amené à accorder des dérogations importantes, en particulier en faveur de l'agriculture ; et surtout, parce que la main-d'œuvre très jeune est une main-d'œuvre meilleur marché et qu'un capitaine n'embauche pas un matelot là où il ne lui faut qu'un mousse. Quant à la charge de la mesure, elle ne pèse sur les finances publiques qu'indirectement : par suite de l'alourdissement des services d'enseignement primaire ou technique par exemple ; la plus grande part en est supportée par des patrimoines privés, ceux des parents à qui incombe plus longtemps l'entretien de leurs enfants.

On peut songer encore à exclure plus ou moins totalement les femmes du marché du travail. C'est ainsi que partant de la constatation de l'emploi croissant des femmes dans les différentes branches de l'activité économique, un

mouvement d'opinion s'est formé pour réclamer des restrictions à cet emploi. Et avec l'aggravation du chômage consécutive à la crise, un certain nombre de mesures ont même été prises dans cet ordre d'idées par quelques pays. Au premier rang de ces pays, se trouve l'Allemagne : nous étudierons à leur place les mesures qui y ont été prises. De telles mesures ne constituent une charge pour les finances publiques que dans la mesure où on ne procède pas par voie d'interdiction générale, ce qui semble difficile, mais au moyen d'encouragements pécuniaires (prêts de mariage). Quant à l'efficacité même de la mesure, il semble qu'elle ne puisse être intéressante que si son application est réalisée sur une grande échelle.

Une autre catégorie des travailleurs, dont l'exclusion du marché du travail semble devoir produire les effets les plus importants, est constituée par les travailleurs étrangers. Ce sont eux, en effet, qui semblent le plus susceptibles par leur départ de laisser libres des emplois convenables pour les chômeurs nationaux. Mais deux remarques doivent cependant être faites quant à l'efficacité et l'opportunité pour un pays d'expulser des travailleurs étrangers. La première aurait pu déjà être faite à propos des restrictions au travail des femmes : c'est que, avant de rendre vacants un certain nombre d'emplois, il faut être sûr qu'il y a parmi les chômeurs des individus capables de les remplir convenablement. Or, de même qu'un emploi peut exiger les aptitudes spéciales d'une femme, de même il peut arriver que des travailleurs étrangers aient une habileté particulière dans une spécialité professionnelle, ou acceptent seuls d'effectuer certains travaux. Si on les rapatrie, l'emploi abandonné par eux n'est pas occupé par un chômeur ; le seul résultat est un dommage pour la pro-

duction. La seconde remarque qu'il faut faire, c'est que l'expulsion des travailleurs étrangers ne devrait être en principe utilisée que pour obtenir une résorption d'un chômage d'origine structurelle. En effet, à l'utiliser pour résorber un chômage dû seulement à la survenance d'une crise, on peut certes obtenir un effet immédiat, mais on risque, la prospérité revenue, de se trouver en présence d'un manque de main-d'œuvre extrêmement nuisible à l'économie. Sous le bénéfice de ces deux réserves, très importantes, nous constaterons en faveur des mesures de rapatriement des travailleurs étrangers qu'elles constituent une charge relativement faible pour les finances publiques (frais d'indemnités, de rapatriement, etc.).

Toutes les mesures que nous venons de voir se donnent pour objet d'exclure certaines catégories de personnes du travail salarié, sans leur procurer une autre occupation. Au lieu de cela, les pouvoirs publics peuvent enrôler un certain nombre d'individus dans des services gratuits ou semi-gratuits : de cette façon, la demande d'emploi sera aussi diminuée ; elle le sera même en principe d'une manière plus certaine, puisque la puissance publique est à même de s'assurer rigoureusement que les individus ainsi enrôlés n'effectuent pas ou ne cherchent pas à effectuer de travail salarié.

Dans cette catégorie, la mesure la plus simple est l'institution ou l'augmentation de la durée du service militaire obligatoire, de telle sorte qu'il y ait un plus grand nombre d'hommes sous les drapeaux. Si c'est évidemment une préoccupation de Défense Nationale qui, en fait, est toujours à l'origine d'une telle mesure, il est certain cependant que l'on présente souvent à l'opinion publique son coût sous la notion de dépense nette que nous avons défi-

nie plus haut (1) : on déduit de la dépense brute qui en résulte les économies sur lesquelles on compte en matière d'indemnisation des chômeurs. Nous avons vu ce qu'il faut penser des calculs de ce genre : un individu de plus sous les drapeaux n'est pas forcément un chômeur de moins, ni à plus forte raison un chômeur secouru de moins. Dans la mesure où il contribue à réduire le chômage, il faut cependant noter en faveur du service militaire que la charge pour les finances publiques qui en résulte est faible : l'entretien d'un homme de troupe entraîne une dépense très voisine de celle de l'indemnisation d'un chômeur. Cette observation n'est d'ailleurs évidemment valable que pour les systèmes de service militaire général, obligatoire et gratuit ; s'il s'agit d'une armée de métier, on est amené à la question de plus ou moins grand nombre des emplois publics proprement dits (2).

Mais à côté du service militaire, on a vu apparaître dans ces dernières années des formations « paramilitaires », en particulier dans les États autoritaires où elles jouent un rôle politique important. L'existence de ces formations contribue à diminuer le chômage et est une charge pour les finances publiques rigoureusement de la même manière que l'incorporation d'un plus grand nombre d'hommes de troupe. Il faut cependant noter qu'au point de vue de la lutte contre le chômage, l'efficacité peut être meilleure, car l'incorporation dans ces formations a tout de même un caractère plus ou moins facultatif, et leurs membres y trouvent en quelque manière une activité qui constitue leur profession ; de telle sorte que ce n'est pas, comme le

(1) Cf. pp. 25-27.

(2) Cf. pp. 44-45.

service militaire, une ponction faite sur la population active sans distinction de profession, mais l'enrôlement des individus plus probablement destinés à manquer de travail, ou se considérant comme tels. Dans les États où les formations paramilitaires comprennent un effectif nombreux et ont un caractère permanent, il finit par se produire une sorte de modification de la structure de la population active, qui arrive à comprendre deux catégories d'individus : les salariés et les enrôlés. Il y a là une manière de lutter contre le chômage qui peut n'être pas très onéreuse ; mais évidemment elle n'est pas acceptable pour la mentalité de toutes les nations.

III

Il est certain que, au point de vue moral comme au point de vue économique, la meilleure façon de lutter contre le chômage est d'augmenter les possibilités d'emploi. Les pouvoirs publics peuvent y parvenir de plusieurs manières : par une aide aux employeurs privés ; par la multiplication des emplois publics ; enfin, par l'accroissement des débouchés en augmentant le volume des commandes des collectivités publiques.

L'aide aux employeurs privés a essentiellement pour objet de combattre directement la diminution du volume de l'emploi consécutive à la dépression économique. Or, cette diminution résulte de deux causes. La première, c'est le fait bien connu que, lorsqu'une crise économique survient, un certain nombre d'entreprises, celles qui sont économiquement et financièrement les plus faibles, font faillite et cessent leur exploitation, mettant ainsi leur personnel en chômage. La seconde cause, c'est le fait que même dans les entreprises qui subsistent, la diminution des débouchés entraîne une diminution d'activité qui entraîne à son tour une diminution plus ou moins proportionnelle du personnel.

Pour combattre ces deux causes, l'aide aux employeurs est de deux espèces différentes.

En premier lieu, pour éviter la faillite et la cessation de l'exploitation, les pouvoirs publics peuvent être amenés à « renflouer » des entreprises privées dont le personnel est particulièrement nombreux. Ils évitent ainsi le chômage à ce personnel. Mais de telles mesures pèsent sur

les finances publiques d'une manière souvent excessive. D'abord, le Trésor public doit prendre plus ou moins à sa charge le découvert de la trésorerie de l'entreprise privée, c'est-à-dire effectuer une mise de fonds importante. Ensuite et surtout, la collectivité publique est amenée à s'immiscer d'une manière plus ou moins complète dans l'entreprise et à prendre plus ou moins à sa charge les déficits éventuels d'exploitation ; or, de tels déficits sont particulièrement à craindre et peuvent être d'un montant élevé, puisque par hypothèse l'entrepreneur privé est contraint d'arrêter une exploitation qui est devenue déficitaire.

Les pouvoirs publics peuvent, en second lieu, pour combattre la diminution du personnel des entreprises, allouer des primes ou indemnités aux entrepreneurs qui embauchent des travailleurs supplémentaires, en sus de ceux qui sont strictement nécessaires à l'exploitation dans l'état actuel de la conjoncture. Ces primes peuvent être, par exemple, d'un montant égal à l'indemnité de chômage ; il n'y a pas alors de charge spéciale pour les finances publiques et les embauchages supplémentaires peuvent être, à ce taux, intéressants pour les entrepreneurs. Malheureusement, on se heurte en pratique à une difficulté qu'il n'est pas toujours possible de surmonter : c'est celle qu'il y a de déterminer quand exactement il y a embauchage *en supplément de ce qui est nécessaire à l'exploitation*. C'est ainsi que le jeu de la concurrence peut aboutir à l'essor d'une entreprise aux dépens d'autres : on ne saurait subventionner les embauchages consécutifs à l'essor de cette entreprise, puisqu'ils correspondent à une diminution de l'emploi dans les autres.

Au lieu d'aider les employeurs privés, on peut multi-

plier les emplois publics. Nous avons déjà vu comment on multiplie les emplois *disponibles* dans les services publics, soit en abaissant la limite d'âge, soit en réduisant le temps de travail. Mais en dehors de ces procédés, on peut concevoir une augmentation systématique des emplois eux-mêmes. En fait, celle-ci ne se rencontre pour ainsi dire pas avec le seul but de réduire le chômage : il n'y a d'augmentation du nombre des emplois qu'en fonction des besoins du service. Qu'une telle augmentation puisse avoir des répercussions heureuses en matière de chômage, c'est certain, mais ce n'est généralement pas le résultat directement recherché. Quant à l'effet sur les finances publiques, c'est évidemment une augmentation corrélative des dépenses de traitements ; d'ailleurs, étant donné les caractères habituels de la rémunération des fonctionnaires publics, pour calculer cette augmentation des dépenses, il faut multiplier le nombre des nouveaux emplois, non pas par le traitement moyen d'un fonctionnaire, mais par le traitement correspondant à l'échelon le plus bas, puisque c'est évidemment celui qui sera payé aux nouveaux venus. Quant à déduire, de la dépense ainsi calculée, les économies éventuelles en matière d'indemnisation des chômeurs, ce n'est légitime que dans les limites et sous les réserves que nous avons eu l'occasion d'indiquer (1).

Il est à remarquer qu'en pratique la question se pose le plus souvent sous l'aspect exactement inverse. On cherche à effectuer des suppressions d'emplois dans un but d'économie, et on se demande quel en sera l'effet définitif sur les finances publiques et sur le chômage. A cet égard, il faut

(1) Cf. p. 26.

observer, d'abord, que, très fréquemment, l'emploi supprimé se révèle indispensable à la marche du service, et on est contraint alors de nommer un auxiliaire pour le remplir : l'effet sur le chômage est nul ; le soulagement pour les finances publiques est très minime (économie de la différence existant entre le traitement du fonctionnaire et le salaire de l'auxiliaire). D'autre part, si la fonction supprimée n'est plus remplie du tout, il y a, certes, une petite diminution des dépenses publiques, mais, en revanche, non seulement le fonctionnement du service peut s'en ressentir (ce que nous n'avons pas à déterminer), mais surtout le résultat sera très probablement une demande d'emploi de plus en concurrence sur le marché du travail, et, éventuellement, un chômeur de plus à secourir aux frais des finances publiques.

En définitive, il apparaît que le nombre des emplois publics ne saurait, certes, être porté au delà des besoins de personnel des services publics, en raison du supplément de dépenses sans objet qui en résulterait. Mais inversement ce besoins doivent être satisfaits de la manière la plus large, en particulier s'il existe du chômage dans le pays, car la dépense supplémentaire sert alors à la fois à un meilleur fonctionnement du service et à un accroissement souhaitable des possibilités d'emploi.

La politique des travaux publics.

A côté de ces moyens directs d'augmenter le volume de l'emploi, un résultat semblable peut être obtenu en accroissant les commandes des collectivités publiques, en particulier les commandes de travaux publics.

En fait, on constate que les États sont amenés à une

politique de travaux contre le chômage, après avoir assisté purement et simplement les chômeurs, comme un perfectionnement de cette assistance. Les pouvoirs publics partent de l'idée de dépense nette définie plus haut : ils considèrent que, l'octroi de secours aux chômeurs étant inévitable, il peut y avoir intérêt à leur faire effectuer des travaux pour le compte de l'État, la dépense de main-d'œuvre pouvant être considérée comme minime, puisque représentée par la différence entre le taux du salaire et celui de l'allocation de chômage. Ce sera une amélioration non seulement morale, mais également économique, de l'assistance : c'est la notion de « travaux de secours », d' « assistance productive aux chômeurs ». Nous la rencontrerons fréquemment en étudiant la politique pratiquée par les différents États.

Mais, avec l'actuelle crise économique, est née une notion beaucoup plus large. C'est l'idée que la puissance publique pourrait, par l'organisation systématique de travaux publics, corriger et compenser les mouvements de la conjoncture en faisant naître un courant économique autonome, de caractère complémentaire. Dès lors, la politique des travaux publics n'a plus un rôle subsidiaire, comme lorsqu'elle est considérée comme un perfectionnement de l'assistance aux chômeurs : elle se place au centre de la politique économique des gouvernements. Secondairement, cette place centrale a d'ailleurs souvent une origine très particulière : c'est en matière de travaux publics qu'un gouvernement peut exercer dans le domaine économique l'action la plus énergique, tout en se servant et en restant dans les cadres de la législation et des organes publics existants ; c'est le contraire, par exemple, pour une politique douanière ou pour une politique

des prix, pour lesquelles beaucoup de gouvernements ne jouissent pas d'une entière liberté d'action.

Idéalement, une politique de travaux publics (entendue en ce dernier sens) devrait comprendre deux ordres de mesures à prendre en période de prospérité : techniquement, réserver pour la période de dépression les travaux dont l'exécution n'est pas urgente ni indispensable, de manière à disposer d'un volume de commandes utiles, pouvant être faites au moment opportun, et assez importantes pour soutenir les marchés ; financièrement, constituer des réserves pour financer durant la crise les travaux ainsi retardés (tout en assurant la liquidité des fonds réservés, faute de quoi le retrait massif des fonds à l'arrivée de la crise serait d'un effet tout à fait néfaste). Or, une politique aussi prévoyante est, en fait, si rarement et si faiblement pratiquée, surtout au point de vue financier, que la question qui se pose en réalité est celle de savoir s'il est opportun, lorsqu'une crise économique est apparue, d'entreprendre en quelque sorte de pied ferme une large politique de travaux publics.

Sur ce point, une vieille discussion est, on le sait, ouverte, qui a pris pour ainsi dire un intérêt vital depuis qu'une crise économique sans précédent a posé d'une manière particulièrement aiguë la question de savoir par quels moyens les pouvoirs publics peuvent le mieux redresser les mouvements de la conjoncture. L'essentiel, selon nous, de cette discussion est l'idée, défendue par les uns, combattue par les autres, de l'« étincelle initiale », du phénomène de « démarrage », de la « boule de neige », que déclencherait ou mettrait en mouvement toute augmentation des dépenses publiques. Mais, avant de préciser davantage, il nous semble essentiel de dégager quelques

conditions nécessaires pour qu'une politique de travaux publics soit efficace, avant d'examiner le degré même de cette efficacité par rapport aux sommes mises en jeu.

La condition première, pour que des travaux destinés à lutter contre le chômage soient efficaces, est que ces travaux aient un caractère supplémentaire. C'est la conséquence évidente de ce qu'ils ont, par hypothèse, pour objet de créer un certain nombre d'emplois en sus de ceux qui résultent de l'activité économique existante, qui ne suffit pas pour employer toute la population active. Il est donc essentiel d'éviter une substitution entre les emplois créés et les emplois existants, que ceux-ci soient des emplois publics ou pour compte d'une collectivité publique, ou qu'ils soient des emplois privés.

C'est par rapport aux travaux publics normalement exécutés que le caractère supplémentaire des travaux contre le chômage est le plus facile à réaliser : les mêmes autorités décident des uns et des autres. Ici, l'efficacité définitive est seulement conditionnée par l'existence d'un programme supplémentaire qui se traduise essentiellement par une augmentation de volume global des dépenses publiques de travaux. Mais, si cette augmentation est une condition suffisante d'efficacité, il importe de souligner que c'est une condition absolument nécessaire : dans la mesure où une collectivité publique, ou bien deux collectivités publiques différentes, en même temps qu'elles effectuent des travaux déclarés destinés à lutter contre le chômage, diminuent par ailleurs leurs crédits budgétaires normaux de travaux publics, il se produit une substitution des emplois créés d'un côté à ceux supprimés de l'autre, mais point de résorption du chômage. Ce n'est pas là une préoccupation théorique : nous aurons l'occasion de le voir,.

il arrive souvent, en fait, qu'en même temps qu'un gouvernement effectue d'énergiques compressions budgétaires, portant même sur des dépenses créatrices d'emploi, il est contraint, généralement pour satisfaire l'opinion publique, de mettre en train un programme de travaux contre le chômage ; ce programme prend en grande partie la place des crédits budgétaires supprimés ; il n'est pas étonnant que son résultat définitif apparaisse à peu près nul. En définitive, il faut que l'augmentation des dépenses de travaux soit à la fois sincère et certaine, cette dernière condition dépendant de la clarté des programmes, de celle des prévisions budgétaires, de celle de la comptabilité publique, etc...

Mais la condition la plus difficile à remplir consiste à éviter que le travail créé pour lutter contre le chômage ne se substitue au travail qui serait effectué pour compte privé. A ce nouveau point de vue, on se trouve en présence d'incidences, d'actions et de réactions complexes, et le caractère supplémentaire des travaux est plus difficile à réaliser rigoureusement. Deux sortes de difficultés se rencontrent en effet : d'une part, les *produits* supplémentaires créés ne doivent pas entrer en concurrence avec d'autres produits d'origine privée déjà sur le marché ; d'autre part, les *ressources* au moyen desquelles sont couvertes les dépenses supplémentaires de création de travail ne doivent pas être prélevées sur des ressources privées déjà utilisées à l'emploi des travailleurs. Il faut donc qu'il y ait à la fois débouchés supplémentaires et ressources supplémentaires par rapport à ce qui résulterait du seul jeu des initiatives privées.

Affirmer la nécessité de débouchés supplémentaires, sans qu'il y ait, par hypothèse, d'expansion particulière de

la consommation, c'est dire : d'une part, que le travail créé ne doit pas servir à la production de biens de consommation, et, d'autre part, que l'État devra se porter acquéreur de la totalité des nouveaux produits. C'est dire, par conséquent, qu'il devra s'agir de travaux publics, au sens étroit du terme : création de routes, de stades, d'ouvrages ou de matériel militaires, etc... Il est certain, d'ailleurs, que les biens ainsi créés ont en eux-mêmes une productivité plus ou moins grande, suivant qu'il s'agit de création ou amélioration de l'outillage économique, ou de travaux d'hygiène sociale, ou de travaux d'armement ; mais ce n'est pas le point de vue où nous nous plaçons pour le moment (1). Affirmer, d'autre part, la nécessité de recourir à des ressources supplémentaires spéciales, c'est poser comme condition d'efficacité que les travaux publics soient financés, ou bien par voie d'expansion de crédit, ou bien par voie d'emprunts auprès d'épargnants qui, de toute façon, n'auraient pas consacré à l'achat de nouveaux biens les sommes qu'on leur emprunte.

Mais, si de telles conditions d'efficacité sont généralement reconnues, il s'en faut de beaucoup, par contre, que l'on s'accorde sur le degré de cette efficacité : les avis les plus opposés sont émis sur les effets exercés par une politique de travaux publics sur le mouvement des affaires et l'emploi (2). Nous ne prétendons pas résoudre entièrement le débat, mais seulement l'éclaircir, en indiquant quelques confusions ou sources d'erreurs qui peuvent fausser la discussion.

(1) Cf. pp. 53 et suivantes.

(2) Cf. MITNITZKY, *Effets d'une politique de travaux publics sur le mouvement des affaires et l'emploi* in *Revue Internationale du Travail*, octobre 1934.

A cet égard, une première distinction nous semble devoir être faite : il y a, d'une part, la question de savoir dans quelle mesure une dépense de travaux publics se résout en salaires, dans quelle mesure elle est directement créatrice d'emploi ; il y a, d'autre part, le problème des effets indirects des travaux publics, auquel se ramène la question de savoir dans quelle mesure ils sont « rentables ».

Sur la mesure dans laquelle une dépense de travaux publics est directement créatrice d'emploi, on ne dispose malheureusement que de renseignements fragmentaires (1). Les uns tiennent seulement compte du nombre d'ouvriers occupés sur les chantiers mêmes de l'entreprise ; d'autres y ajoutent le nombre d'ouvriers occupés dans les industries produisant les fournitures nécessaires aux travaux ; d'autres, enfin, ajoutent encore l'emploi créé par la reprise des affaires consécutive à l'accroissement du pouvoir d'achat des ouvriers occupés. Cette dernière catégorie d'incidence sur le volume de l'emploi nous semble être plutôt un des effets indirects d'une politique de travaux publics ; nous l'étudierons donc avec eux. Quant aux deux premières, nous aurons l'occasion de voir les évaluations faites dans les différents pays à propos des programmes de travaux publics.

Il faut cependant signaler dès maintenant deux conclusions qui se dégagent des renseignements recueillis par le Bureau International du Travail. La première est que, « pour les travaux normaux, ne présentant pas le caractère d'une assistance exclusive aux chômeurs, le coût de l'année-ouvrier varie, selon les pays et la nature du tra-

(1) Ils sont réunis dans une étude du B. I. T. : *Une politique des travaux publics*. Études et documents, série C, n° 19.

vail, entre 1.500 et 6.000 francs suisses, et s'établit en moyenne à 4.000 francs suisses ». La seconde conclusion est que l'« emploi direct sur les chantiers d'un ouvrier pendant un an permet d'en occuper un autre pendant six à douze mois, dans les industries appelées à fournir les matériaux ». Il faut noter que, dans l'un et l'autre cas, étant donné que c'est une condition nécessaire de leur efficacité qu'il s'agisse d'investissements de l'État, de travaux publics au sens strict (1), la diminution du chômage qui peut en résulter profitera essentiellement aux travailleurs des industries intéressées par les travaux, qui sont des industries produisant des biens de production. C'est là un avantage, puisque l'expérience montre que ces industries sont les plus atteintes dans les périodes de dépression. Mais cela constitue aussi une limite : on ne saurait attendre d'une politique de travaux publics, tout au moins de ses effets directs, qu'elle résorbe le chômage ailleurs que dans les industries intéressées aux travaux.

Quoi qu'il en soit, l'expérience montre de plus — et c'est d'ailleurs naturel — qu'une fraction seulement (généralement 30 à 70 0/0) de la dépense de travaux publics se résout directement (2) en salaires. On n'est donc fondé à engager une telle dépense que si l'on considère : 1° que ses effets indirects sur le mouvement des affaires augmenteront encore davantage le volume de l'emploi ; ou bien 2° que ces effets indirects seront tels qu'ils provoqueront un accroissement de recettes susceptible de pourvoir à l'amortissement. Or c'est l'évaluation de ces effets indi-

(1) Cf. p. 50.

(2) Nous avons indiqué dans le paragraphe précédent ce que nous entendons par effet direct : emploi sur les chantiers et emploi chez les fournisseurs des chantiers.

rects qui est le plus sujette à discussion, étant donné la quasi-impossibilité où l'on se trouve de les mesurer expérimentalement d'une manière précise.

Il nous semble qu'il y a lieu de faire ici une nouvelle distinction. Ou bien l'on envisage la notion de rentabilité dans le cadre de l'entreprise, et l'on se demande si les ouvrages nouveaux créés par les travaux produiront par eux-mêmes des recettes permettant l'amortissement des dépenses. Ou bien l'on envisage la notion de rentabilité dans le cadre de l'économie nationale, et l'on se demande alors si le fait même d'effectuer d'une manière générale des dépenses supplémentaires de travaux publics vivifie suffisamment l'économie, pour que, de l'économie ainsi vivifiée, l'État puisse tirer des recettes suffisantes pour pourvoir aux amortissements.

Lorsque — au premier sens — on cherche à savoir si des travaux publics peuvent être en eux-mêmes directement rentables, il faut remarquer en même temps que la question est posée à propos de travaux par hypothèse supplémentaires et destinés à lutter contre le chômage. Car, si les travaux ont vraiment et sincèrement ce caractère, il semble bien que la réponse doive être *a priori* négative. S'ils étaient, en effet, en eux-mêmes, d'une rentabilité intéressante, on doit supposer qu'ils auraient été entrepris par l'initiative privée ; s'ils étaient nécessaires dans l'intérêt public, ils auraient été de toute façon effectués pour le compte d'une collectivité publique et on ne saurait les qualifier de travaux supplémentaires. D'ailleurs, en fait, la critique le plus souvent adressée aux programmes de travaux destinés à lutter contre le chômage, c'est qu'ils dotent le pays d'un équipement militaire, social ou économique, dont la nécessité ni même l'utilité ne seraient point

apparues, si l'on n'avait pas trouvé dans sa création l'occasion d'occuper des chômeurs. Quand cette critique est justifiée, c'est généralement que les pouvoirs publics désirent, pour des raisons particulières, généralement politiques, procurer à tout prix du travail aux chômeurs : ils sont alors portés à surestimer la rentabilité propre des travaux et à exposer le pays à des mécomptes à cet égard.

Il ne faudrait pas, cependant, pousser trop loin ce raisonnement. Il suppose, en effet, que toute entreprise rentable attire automatiquement l'initiative privée et que, par suite, celle-ci laisserait aux pouvoirs publics seulement les entreprises les moins intéressantes. Or, il y a, en fait, des travaux qui sont rentables, mais qui nécessitent des prérogatives et une capacité d'emprunt que seul l'État possède.

Rappelons, ici encore, que cette rentabilité n'est souhaitable que si elle ne résulte pas d'une activité concurrente d'activités privées existantes. Telle pourra être par exemple la construction de nouveaux travaux d'utilisation de l'énergie hydraulique : cette construction ne devra défavoriser les producteurs privés d'électricité que dans la mesure où elle améliore la situation d'autres branches de l'activité économique privée, par exemple en provoquant un abaissement du prix de l'électricité.

Il y a donc là une question de mesure. Mais on peut poser en principe que des travaux de lutte contre le chômage, en raison même du but qui leur est assigné, en raison même du caractère supplémentaire par rapport à l'activité économique normale qu'ils doivent avoir, sont à un degré variable, mais nécessairement dans une certaine mesure, économiquement inutiles et improductifs.

Mais il va sans dire que l'on ne saurait arriver si vite à

une telle conclusion que si l'on s'en tient strictement à la productivité propre des travaux. Car le problème peut être porté plus loin. Ne peut-on pas, en effet, affirmer qu'une politique systématique de travaux publics *dont on envisage les effets dans le cadre d'une économie nationale*, entraîne des dépenses qui sont dans une proportion de 100 0/0 créatrices d'emploi, qui sont dans une proportion de 100 0/0 rentables ?

Cela a été soutenu en doctrine, en particulier de la manière la plus brillante et la plus solide par l'économiste J. M. Keynes, qui tire ses conclusions pratiques en matière de travaux publics d'une théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie (1). D'après M. Keynes, il est un moment à partir duquel seule la mise en œuvre de travaux publics est susceptible de restituer à l'activité économique tous les chômeurs existants. Il prévoit même que le recours à ce procédé se révélera de plus en plus nécessaire à mesure que les richesses et l'appareil productif de la collectivité se développeront. Pour lui, en effet, — et cela résulte de sa conception des facteurs qui déterminent le volume de l'emploi —, ce volume ne peut être modifié qu'en provoquant une augmentation du montant des investissements. Cette dernière augmentation peut d'abord et essentiellement être obtenue par un abaissement du taux de l'intérêt. Mais « des difficultés, dûes à l'organisation de la société ou à des facteurs psychologiques peuvent s'opposer à l'abaissement du taux de l'intérêt à un niveau assez bas pour encourager les investissements dans une mesure susceptible de déterminer —

(1) Cf. J. M. KEYNES, *The Means to Prosperity*, Londres, Macmillan, 1933. *The General Theory of employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan, 1936.

étant donné la propension qui existe à consommer — une augmentation du volume de l'emploi » suffisante : il ne reste plus alors que le recours à des investissements directement effectués par les pouvoirs publics sous forme de travaux publics.

Mais la validité de la démonstration de M. Keynes dépend de celle même de la théorie générale au moyen de laquelle il détermine les facteurs qui conditionnent le volume de l'emploi et le taux de l'intérêt. Or, ce n'est pas ici le lieu d'apporter une appréciation critique de cette théorie. Nous nous bornerons donc à rechercher, dans les mécanismes les plus généraux des phénomènes économiques, quelques-uns des éléments principaux qui déterminent les effets d'une politique de travaux publics.

Ils sont de deux sortes, suivant que l'on considère les effets de la dépense de travaux publics, ou suivant que l'on considère — ce que l'on fait plus rarement — les effets de son mode de financement.

A considérer, d'abord, la dépense de travaux publics, on est *a priori* porté à penser qu'elle engendre une chaîne ininterrompue de transactions croissantes successives : les travailleurs et les entreprises qui effectuent les travaux dépensent leur supplément de revenu ; les travailleurs et les entreprises qui fournissent aux premiers les marchandises dont ils ont besoin en tirent un nouveau supplément de revenu, ils le dépensent, et ainsi de suite. C'est là une des idées les plus séduisantes et les plus couramment avancées en faveur d'une politique de travaux publics : on se représente une dépense « primaire » (le montant des commandes de l'État), qui déclenche une chaîne sans fin d'accroissements de dépenses « secondaires ». C'est au fond l'idée de l'« étincelle initiale », de l'« amorçage de

la pompe », de la « boule de neige », etc., sur laquelle se sont fondés les pouvoirs publics, dans beaucoup de pays, pour engager des dépenses de création de travail qu'ils espèrent amortir au moyen des recettes supplémentaires produites par la prospérité générale ainsi créée. C'est l'idée dont il est essentiel de déterminer ce qu'elle comporte de vérité et d'erreur.

Selon nous, cette conception d'un courant économique autonome, supplémentaire, en quelque sorte créé par la volonté de l'homme, et s'alimentant lui-même au moyen de son propre mouvement, si séduisante qu'elle soit, a le défaut d'être purement abstraite. Pour déterminer dans quelle mesure elle se trouve confirmée dans les faits, il faut donc procéder par approximations successives, recherchant successivement les différents éléments dont elle fait abstraction.

Il faut d'abord souligner que, à chaque instant, le supplément de dépenses secondaires dû à l'augmentation initiale des dépenses publiques est au maximum égal à l'investissement primaire de l'État, personne n'ayant la possibilité d'accroître ses dépenses au delà de son augmentation de recettes. D'où il faut tirer immédiatement une conséquence relative à l'espoir que peuvent avoir les pouvoirs publics d'amortir la dépense primaire au moyen de l'accroissement des recettes fiscales. Supposons que le prélèvement fiscal effectué sur les transactions supplémentaires soit d'un taux moyen de 10 0/0 ; à mesure qu'il est effectué, il épuise dans la même proportion le circuit économique initialement créé, de telle sorte que D étant la dépense initiale, la somme des prélèvements fiscaux est de la forme :

$$\frac{D}{10} + \frac{D - \frac{D}{10}}{10} + \frac{D - \frac{D}{10} - \frac{D}{10}}{10} + \dots \text{etc.}$$

Cette somme se rapproche constamment de D , mais en asymptote : elle ne l'atteint que si on la suppose indéfinie. C'est dire que la rentabilité de la dépense devient, avec le temps, de plus en plus grande, mais qu'elle n'est parfaite qu'au bout d'une durée illimitée.

Mais que sa rentabilité soit presque intégrale, même au bout d'un certain temps, cela suffirait cependant à justifier une politique systématique de travaux publics, étant donné l'intérêt social de remettre des chômeurs au travail. Malheureusement, il se trouve, en fait, que, à mesure que le temps se déroule, l'action d'un certain nombre de facteurs se manifeste ; la succession indéfinie de transactions supplémentaires ne se développe pas d'un mouvement continu et libre ; il se produit, en quelque sorte, des frottements, qui font que, à mesure que circule l'argent dépensé par l'État, les suppléments successifs d'achats de marchandises et de services tendent à diminuer.

L'origine de ces « frottements », c'est essentiellement la possibilité, où se trouvent les bénéficiaires des suppléments de recettes, de ne pas augmenter leurs dépenses en marchandises et services nationaux d'un montant égal à leur augmentation de recettes.

Cette possibilité résulte, d'abord, des relations économiques internationales : elles peuvent jouer en quelque sorte le rôle d'une « fuite » dans la pompe qu'il s'agit d'amorcer. A cause d'elles, en effet, les dépenses de création de travail peuvent provoquer un accroissement de la demande sur le marché national, sans qu'il soit certain

que cet accroissement profite aux producteurs nationaux. Car ceux-ci, pour satisfaire la demande supplémentaire, peuvent être amenés à restreindre dans une certaine mesure leur exportation à l'étranger ; d'où une diminution de leurs recettes, qui se compense partiellement avec le supplément de recettes issu de la création de travail, et qui, par conséquent, en annule pour autant les effets pour l'avenir. Inversement, une partie des besoins d'un pays étant couverte par l'étranger, un accroissement de la demande sur le marché national provoque une augmentation des importations ; la partie du supplément de recettes ainsi dépensée quitte le circuit économique national. A la longue, certes, une augmentation des importations doit conduire à une augmentation des exportations, faute de quoi la balance des paiements serait compromise. Mais, en attendant cette éventualité lointaine, l'augmentation des importations équivaut immédiatement à une moindre augmentation des ventes des producteurs nationaux.

Ce n'est pas à dire que, pour mieux assurer la réussite d'une politique de travaux publics, il faille prendre des mesures de restriction à l'égard du commerce extérieur et tendre à l'autarcie : on risquerait de tarir une source naturelle, et encore plus importante, d'emploi et de profits. Il faut seulement remarquer que, si certains États sont amenés pour d'autres raisons à pratiquer une politique d'autarcie, ils peuvent davantage escompter qu'une politique d'expansion des dépenses de travaux publics profitera intégralement à l'économie nationale.

Un second facteur qui peut empêcher les bénéficiaires des suppléments de recettes d'augmenter leurs dépenses en marchandises et services nationaux d'un montant égal

à leur augmentation de recettes, c'est un mouvement de hausse des prix. Nous l'avons vu : l'accroissement du chiffre d'affaires et au maximum égal à l'investissement primaire de l'État. Or, si les prix s'élèvent, la dépense primaire de l'État et la cascade de dépenses secondaires représenteront un volume décroissant de transactions (et c'est le volume de transactions plutôt que celui des unités monétaires par lesquelles elles se règlent qui agit sur l'emploi). Ajoutons que, même en supposant que d'autres facteurs de hausse des prix (ayant notamment leur source dans le mode de financement employé) n'interviennent pas, l'augmentation même de la demande ne peut pas rester sans provoquer une légère tendance à la hausse, et c'est là un phénomène qu'on ne peut négliger.

Changements dans la balance commerciale et hausse des prix peuvent d'ailleurs n'être que les manifestations d'un phénomène fondamental de nature à contrecarrer les effets attendus d'une politique de travaux : c'est une sorte d'inertie que peut faire apparaître la production nationale à s'accroître proportionnellement à l'accroissement des demandes (1).

Mais le circuit économique créé par la dépense primaire de l'État peut décroître sous l'influence de facteurs d'un autre ordre : les prélèvements d'ordre financier qui y sont effectués.

Si l'on considère d'abord les prélèvements au profit des finances publiques, nous avons vu (2) qu'ils sont prévus

(1) Si l'on considère en particulier les effets indirects d'une politique de travaux publics, comme nous le faisons ici, il est certain que l'accroissement des demandes se fait au gré des désirs individuels, et peut porter sur des produits dont les producteurs ne veulent pas accroître proportionnellement l'offre, ou n'y ont pas intérêt.

(2) Cf. p. 57.

dans l'hypothèse la plus favorable, puisqu'on suppose alors qu'ils finiront par atteindre un montant égal à la dépense initiale. La collectivité publique, en effectuant ces prélèvements, exerce une action dont les résultats sont les mêmes que si la dépense initiale était, quant à ses effets à venir, diminuée d'un montant égal. Il en sera de même d'ailleurs s'il se produit, en même temps qu'une augmentation des dépenses de travaux publics, une diminution de dépenses d'un autre ordre, par exemple des indemnités de chômage. Mais les prélèvements au profit des finances publiques n'affaiblissent le circuit économique supplémentaire créé que dans une proportion égale à celle selon laquelle ils diminuent le prix de sa création : c'est à ce seul point de vue qu'on peut les considérer comme un facteur d'affaiblissement des effets d'une politique de travaux publics.

Il n'en est pas de même de ce qu'on peut appeler les prélèvements au profit des finances privées, c'est-à-dire toutes les opérations par lesquelles les bénéficiaires des suppléments de recettes, au lieu de les remettre dans le circuit économique par des suppléments de dépenses, les utilisent à augmenter leurs avoirs en numéraire, en compte courant en banque, ou en compte d'épargne (1), à rembourser des dettes, à acheter des titres, etc. (2). Une

(1) Remarquer que le paiement de cotisations d'assurances sociales équivaut à une sorte d'épargne obligatoire et produit les mêmes effets.

(2) Un phénomène analogue peut se produire si des stocks exagérés, ou considérés comme tels, existent, ce qui est particulièrement fréquent lors d'une crise économique, surtout à son début : l'augmentation des ventes est alors une occasion pour les producteurs d'améliorer leur trésorerie et d'ajuster leurs stocks, et ils ne renouvellent pas ceux-ci d'un montant égal aux ventes supplémentaires.

fraction de ces opérations, variable suivant les pays ou les époques, se fait au profit de l'étranger : cette fraction représente des sommes rigoureusement perdues quant à l'efficacité de la politique de création de travail. Mais, même en faisant abstraction de cet élément, on se trouve de toute façon en présence d'apports faits à la circulation proprement financière, par opposition à celle qui résulte de l'achat et de la vente de marchandises ou du paiement de revenus, apports qui sont prélevés sur celle-ci. Que l'État s'approprie d'une manière ou d'une autre ces nouveaux apports pour poursuivre ou intensifier une politique de travaux publics, et l'effet du prélèvement ainsi effectué se trouvera annulé (1). Mais sinon, l'augmentation de la circulation financière pourra certes se traduire un jour par un accroissement des transactions, mais celà d'une manière si indirecte, si lointaine, et par suite si incertaine, qu'on peut considérer aussi comme perdues, quant à leur efficacité immédiate sur le mouvement des affaires et de l'emploi, les sommes introduites dans la circulation financière, même nationale.

On en arrive à cette conclusion qu'il se produit une sorte de *déchet* au cours des transactions supplémentaires successives engendrées par la dépense initiale de l'État. Quant à l'importance de ce déchet, elle est fonction des facteurs que nous venons d'énumérer, mais dans une mesure extrêmement délicate à déterminer par l'expérience et sur laquelle nous ne pourrons pas donner des indications très rigoureuses dans notre deuxième partie. Deux conclusions doivent cependant en être tirées. La première,

(1) Sous réserves des répercussions propres de l'impôt ou de l'emprunt au moyen duquel l'État réalisera cette appropriation (Cf. pp. 63 et suiv.).

c'est que, en raison de l'existence même de ce déchet, on ne peut espérer retrouver l'intégralité de la dépense primaire à l'aide de prélèvements fiscaux opérés par la suite, même pendant une longue période, sur le circuit économique supplémentaire créé (puisque ce circuit a un volume décroissant avec le temps et de plus en plus inférieur au volume initial). La seconde conclusion, c'est que, si l'on recherche dans quelle mesure la dépense de travaux publics se résout en salaires, comme il faut ajouter au déchet que nous venons de définir le prélèvement constitué par le profit des entreprises, l'efficacité (c'est-à-dire, en fait, la somme des différentes fractions de dépenses secondaires qui constituent des paiements de salaires) ne peut apparaître satisfaisante que si le courant économique peut se poursuivre assez longtemps, sans être ralenti ou absorbé par les facteurs de « frottement » que nous avons analysés.

Mais ces conclusions auxquelles nous venons d'arriver, qui aboutissent à soumettre l'opportunité d'une politique de travaux publics à des conditions déjà souvent difficiles à réaliser pratiquement, sont émises pourtant en restant dans l'hypothèse la plus favorable quant au mode de financement. Or, nous l'avons déjà indiqué comme une condition de leur efficacité (1), des travaux destinés à lutter contre le chômage ne doivent pas, par leur mode de financement, aboutir à des prélèvements sur des ressources privées déjà utilisées à l'emploi de travailleurs. Comment et dans quelles limites on peut l'éviter, c'est ce qu'il nous reste à préciser.

A considérer d'abord les ressources habituelles des collectivités publiques, les impôts et les emprunts, il faut

(1) Cf. pp. 49-50.

constater immédiatement que ceux-ci constituent les uns et les autres des prélèvements (soit définitifs, soit remboursables) sur les patrimoines privés. Par conséquent, pour qu'ils constituent un mode de financement satisfaisant, il ne faut pas que les sommes prélevées soient de nature à servir à l'emploi de travailleurs si elles restaient dans les patrimoines privés. Il en résulte que les pouvoirs publics doivent s'adresser non seulement à des ressources épargnées, mais encore d'une manière plus précise, à la fraction de l'épargne non investie en placements productifs. Ils le feront naturellement plutôt par l'emprunt que par l'impôt (1).

Mais ici une double remarque s'impose. D'abord, il n'est opportun pour une collectivité publique d'émettre un emprunt que lorsque l'état de son crédit lui permet de le faire à un taux et des conditions normales : une détérioration du crédit public a des conséquences trop graves à tous points de vue pour qu'on n'évite pas toute occasion d'y contribuer. D'autre part, en s'adressant à l'épargne, l'État ne peut pas, en fait, limiter son appel à cette fraction abstraitement conçue d'épargne qui n'est pas investie ni destinée à s'investir en placements productifs ; il risque donc d'entrer plus ou moins en concurrence avec la demande de capitaux d'investissement émanant de l'économie privée, et par suite de nuire à celle-ci dans la

(1) Ce n'est pas à dire qu'ils n'y parviendraient pas par des impôts tels que par exemple une taxe sur les réserves non employées des sociétés. Mais étant donné la complexité des incidences des mesures fiscales, ils ne seraient pas certains de ne pas frapper des sommes destinées à des investissements en biens de production ou à des achats de biens de consommation, c'est-à-dire destinées à être créatrices d'emploi.

mesure où il détourne d'elle à son profit une certaine masse de ces capitaux.

Par conséquent, pour qu'un emprunt émis pour couvrir des dépenses de travaux de lutte contre le chômage ne nuise pas à l'efficacité de ceux-ci, il faut qu'une double condition soit remplie : qu'il n'en résulte pas de détérioration du crédit public, et qu'il existe une masse suffisante de capitaux disponibles pour que la demande supplémentaire de capitaux émanant de l'État ne rende pas plus difficile ou plus onéreuse la satisfaction des besoins privés de capitaux.

Or, cette double condition est bien rarement remplie. Qu'en résulte-t-il alors ? Ce peut être d'abord, comme conséquence de recours excessifs à l'emprunt, une détérioration déplorable du crédit public. Ce sont, en tous cas, un ralentissement des investissements privés et une évolution du taux de l'intérêt, conséquences de la concurrence des emprunts publics. Or, ralentissement des investissements et élévation du taux de l'intérêt sont funestes à l'industrie des biens de production. Ils peuvent donc être générateurs de chômage, autant et même plus que les travaux publics ne sont créateurs d'emploi.

Par un chemin qui s'est efforcé de rester dans le domaine de la seule analyse des phénomènes économiques élémentaires, nous voici donc amenés à des propositions qui se rapprochent par leur contenu, sinon par leur fondement, de celles auxquelles M. Keynes est conduit par sa propre théorie. Sans affirmer comme lui que *seule* l'augmentation des investissements est susceptible de résorber le chômage, on peut considérer, cependant, comme certain qu'elle y contribue, et nous nous demandons, dès lors, comment obtenir cette augmentation. Or,

à cet égard, le niveau du taux de l'intérêt est d'une extrême importance, puisqu'il déclenche ou refreine les investissements privés, dont la masse est généralement très supérieure aux investissements publics éventuels.

Il nous semble qu'on peut à ce sujet tirer deux conclusions des analyses que nous avons faites.

La première, que nous avons d'ailleurs dégagée plus haut, c'est qu'une politique de travaux publics ne peut pas être efficace si son mode de financement est nuisible aux investissements privés, en particulier par l'élévation du taux de l'intérêt sur le marché des capitaux ; c'est là un principe tout à fait général.

La seconde conclusion est relative au cas où le niveau du taux de l'intérêt et la situation du marché des capitaux permettent de financer normalement une politique de travaux publics sans dommage pour son efficacité (cas dont il importe de souligner la rareté) ; la question qui se pose alors est de savoir si les pouvoirs publics exercent une action plus efficace contre le chômage, en procédant eux-mêmes aux investissements sous forme de travaux publics, ou bien en provoquant les investissements privés par des mesures destinées à faire baisser le taux de l'intérêt. Pour résoudre la question, il est évidemment nécessaire que soit déterminé *le volume des investissements privés qu'une certaine baisse du taux de l'intérêt est susceptible de provoquer*. Or, ce volume est variable et fonction d'éléments nombreux : non seulement l'importance des capitaux disponibles, mais le terme plus ou moins long auquel ils sont disposés à s'investir ; la « demande d'épargne », c'est-à-dire d'investissements, émanant de l'économie nationale (facteur qui est à son tour fonction de l'état de l'outillage et des perspectives d'avenir), etc... Il n'y a donc

pas là une question de principe, mais essentiellement une question de mesure.

Remarquons cependant qu'au début d'une crise, si d'autres facteurs de perturbation n'interviennent pas, le crédit public, semblant moins susceptible d'être atteint par la crise, bénéficie davantage que les investissements privés des faveurs du public : cette préférence du public rend *a priori* une politique de travaux publics plus opportune que des efforts pour obtenir une baisse de l'intérêt, qui peut rester sans effet.

On peut enfin se demander s'il est opportun de financer des travaux de lutte contre le chômage par une inflation, inflation de crédit ou inflation monétaire pure et simple. Dans ce cas, point d'incidence à craindre des prélèvements à effectuer pour se procurer les ressources : elles sont créées en quelque sorte *ex nihilo*.

Mais c'est quant à ses effets propres que l'inflation peut comporter un certain nombre de dangers. C'est évident d'abord lorsque, plutôt subie que dirigée et décidée, elle n'est que le seul expédient qui reste au Trésor public pour faire face à des engagements excessifs ; l'expérience montre qu'elle est alors catastrophique : elle risque d'entraîner une chute de la monnaie nationale sur le marché des changes, si ceux-ci ne sont pas contenus par des *gold-points* (1) ; elle risque également d'entraîner une hausse des prix sur le marché intérieur, hausse qui comporte de graves répercussions sociales et peut mettre à nouveau en cause l'équilibre budgétaire, etc... Mais, à côté de cette inflation catastrophique, la question de l'opportunité d'une inflation dirigée et destinée à être amortie, spécia-

(1) Ou d'importantes sorties d'or, si l'étalon-or fonctionne.

lement affectée à une politique d'expansion économique et de lutte contre le chômage, est de plus en plus sérieusement débattue (1) ; et elle a pris un intérêt particulier depuis que l'exemple de la politique allemande récente semble apporter à la question une réponse qui n'est pas trop défavorable.

La condition essentielle, selon nous, pour qu'une telle inflation soit justifiée, c'est qu'on puisse envisager la possibilité de l'amortir : à ce sujet, nous ne pouvons que nous référer à ce que nous avons dit plus haut, quant à la rentabilité de dépenses supplémentaires de travaux publics : elle n'est jamais une rentabilité de 100 o/o. Et dans la mesure où la rentabilité est inférieure à 100 o/o, il va falloir avoir recours pour assurer l'amortissement intégral de l'inflation, à des impôts ou des emprunts n'ayant que cet objet.

Or la rentabilité a d'autant plus de chances d'être inférieure à 100 o/o que l'inflation est en elle-même un élément d'aggravation des facteurs qui contribuent à diminuer la rentabilité d'une dépense de travaux publics, en particulier un élément d'aggravation de la hausse des prix. Celle-ci se produit sous l'influence de plusieurs mécanismes dont il est plus ou moins difficile d'empêcher le déclenchement.

C'est d'abord celui que nous avons signalé à propos de toute dépense supplémentaire de travaux publics, celui

(1) C'est au fond à cette idée que se ramènent toutes les théories plus ou moins sérieusement établies de monnaie « auxiliaire », « fondante », « bons de travail », etc... Il semble que l'étude la plus scientifique de la question a été faite par EDGARD MILHAUD (Gl. *Nouveau travail, nouveau débouché. Un projet d'action immédiate contre le chômage et contre la crise*, Paris, 1933).

qui résulte de ce que la production peut présenter une certaine inertie à s'adapter à l'accroissement de la demande. Dans le cas de l'inflation, ce mécanisme pourrait apparaître comme l'application d'une théorie quantitative de la monnaie qu'on entendrait dans le sens le plus étroit, comme un cas particulier de la loi de l'offre et de la demande : une augmentation de l'offre de monnaie entraîne une dépréciation de sa valeur dans la mesure où la demande de monnaie (c'est-à-dire l'offre de biens et de services) ne s'accroît pas proportionnellement.

Mais ce dernier facteur de hausse des prix peut se trouver renforcé par d'autres conséquences de l'inflation : d'une part, s'il se produit une baisse de la monnaie sur le marché des changes, elle entraîne une hausse du prix des produits importés, qui réagit plus ou moins sur le niveau des prix intérieurs ; d'autre part, il y a un élément psychologique qui constitue un facteur de hausse des prix, c'est la méfiance à l'égard de la monnaie, qui provoque des demandes de marchandises de nature spéculative.

Ces conséquences ne peuvent être évitées que par le recours à des mesures spéciales : secret sur l'état du marché monétaire, contrôle des changes, contrôle des prix ; or, ces procédés ne sont que partiellement efficaces, et ils ne peuvent l'être que s'ils sont rigoureux, autoritaires et tracassiers. Si bien qu'en définitive, il apparaît que l'inflation, ou bien est désastreuse, ou bien doit être intégrée dans une politique générale de contrôle systématique et totalitaire des activités économiques.

L'analyse que nous venons de faire — et qui aboutit, en somme, à ne pas nier en principe l'opportunité d'une politique systématique de travaux publics, mais à souligner la rareté et les conditions rigoureuses d'une telle

opportunité — a été faite en considérant que la collectivité publique assume seule la charge de payer le montant total des travaux. Mais différentes mesures moins onéreuses peuvent être prises :

- 1° Octroi de subventions partielles.
- 2° Octroi des sommes nécessaires à titre de prêt.
- 3° Participation à un prêt accordé par des tiers.
- 4° Service des intérêts d'un prêt accordé par des tiers.
- 5° Participation à ce service (bonifications d'intérêt).
- 6° Garantie du remboursement d'un prêt accordé par des tiers.
- 7° Garantie du paiement des intérêts de ce prêt.

Il est certain que les travaux effectués selon ces procédés, ne différant que par les modalités de leur financement des travaux entièrement payés par la collectivité publique, sont soumis aux mêmes conditions d'efficacité, et peuvent être considérés comme possédant les mêmes effets. Mais il est intéressant de noter, selon nous, dans les différents procédés que nous venons d'énumérer, que les finances publiques se trouvent engagées, dans chacun d'eux, pour un volume ou même selon un degré de probabilité variable, mais que, dans tous les cas, elles n'assument que partiellement la charge de la dépense, le reste des fonds étant d'origine privée. Les travaux semblent donc, de cette manière, peser moins lourdement sur les finances publiques. Mais il faut bien voir que cette charge plus légère est aussi plus certaine, plus définitive : certes, tout se passe comme si un supplément de travaux essentiellement privés était effectué (y compris l'heureuse influence sur le volume de l'emploi) ; mais il n'est effectué que sous la condition qu'il incombe à la collectivité publique dans une proportion précise, qui est la proportion même dans laquelle le

travail n'est pas rentable ou risque de ne pas l'être.

C'est cette notion, à laquelle nous venons d'arriver, de fraction de la dépense restant définitivement à la charge des finances publiques, qui se dégage d'une manière générale de notre étude de la politique des travaux publics destinés à lutter contre le chômage : il y a toujours une sorte de déficit dans les résultats de cette politique ; même si l'on tient compte de tout ce qui est susceptible d'être déduit de son montant initial, le supplément de dépenses de travaux publics finit par rester, pour une fraction variable, mais jamais nulle, une charge retombant à titre définitif sur les finances publiques. Cette charge incombe aux contribuables présents ou futurs, suivant que c'est par une augmentation des impôts ou de la dette publique qu'il y est fait face ; mais c'est de la manière la plus anormale et la plus injuste, si elle contribue à provoquer des accidents ou des expédients d'ordre monétaire.

Cependant, l'existence d'une telle charge, laissée derrière elle par toute politique de travaux publics, n'est pas de nature à rendre une telle politique complètement inopportune : on ne peut pas perdre de vue l'idée du progrès d'ordre social réalisé lorsqu'on procure du travail aux chômeurs au lieu de se contenter de les secourir.

C'est une idée qu'il faut avoir présente à l'esprit, si l'on veut peser la valeur réciproque de l'indemnisation des chômeurs et de la lutte contre le chômage proprement dite. Nous avons vu les facteurs qui contribuent à déterminer la charge financière de chacun des types de mesures. Si donc il apparaît qu'un procédé de lutte contre le chômage est financièrement d'un poids inférieur ou égal à l'indemnisation du chômage correspondante, il devra évidemment être employé jusqu'à la dernière limite de son

efficacité. Si le poids en est supérieur, comme c'est le cas le plus fréquent, il appartient à la nation et à son gouvernement de dire s'il est opportun d'assumer cette charge supplémentaire ; il s'agit de savoir si l'on paiera un certain avantage dans l'ordre social d'un certain inconvénient dans l'ordre financier : cela devient essentiellement une question d'opportunité politique, à laquelle il ne nous appartient pas d'apporter une réponse.

Car nous devons le rappeler : notre objet n'était que de préciser les données élémentaires du problème.

DEUXIÈME PARTIE

LES SOLUTIONS PRATIQUÉES PAR QUELQUES GRANDS ÉTATS

Nous étudierons successivement la politique suivie, en ce qui concerne notre problème, par quatre grands États : la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Allemagne et la France. Nous n'avons pas jugé opportun d'étudier ces politiques dans un cadre uniforme, tel qu'auraient pu, par exemple, nous le fournir les distinctions que nous avons faites dans notre première partie quant aux modes de lutte contre le chômage. Nous nous en inspirons évidemment. Mais il y a dans les solutions pratiquées par les États que nous étudions, une sorte de perspective, de physionomie propres à chacune d'elles, ce qui empêche d'en faire l'analyse dans le cadre uniforme d'un plan préétabli.

CHAPITRE PREMIER

LA GRANDE-BRETAGNE

La politique suivie par la Grande-Bretagne, en ce qui concerne notre problème, est simple et claire : d'une part maintien d'une situation financière saine ou même prospère, par des efforts énergiques pour la rétablir et la sauvegarder ; d'autre part, indemnisation des chômeurs plus ou moins généreuse selon les possibilités financières, mais pas de mesures spéciales de lutte contre le chômage proprement dite. Dans ces derniers mois, un nouvel élément entre en ligne de compte : le réarmement.

I

La Grande-Bretagne a été l'un des premiers pays touché par la crise. Dans le domaine financier, cette crise s'est traduite par l'apparition du déficit budgétaire, malgré la politique courageuse d'économies et d'augmentations d'impôts suivie par M. Snowden, alors chancelier de l'Echiquier. Une crise financière de plus en plus aiguë aboutit, à l'automne 1931, à la chute de la livre et à la formation d'un gouvernement d'Union Nationale.

Dans le domaine économique, la politique de ce gouvernement se résume en deux traits généraux : c'est, d'une part, l'adhésion au protectionnisme, qui se traduit essentiellement par le vote de l'*Import Duties Act* (1^{er} mars 1932) ; c'est, d'autre part, une politique d'argent à bon marché qui a été couronnée de succès, non seulement grâce à l'importance des ressources en capitaux du pays, mais surtout grâce à la discipline du public capitaliste anglais et à la confiance qu'inspirèrent les efforts méritoires faits pour rétablir la situation financière. Jointes à la dévaluation de la livre, qui apparaît comme s'étant faite dans les meilleures conditions possibles (1), ce sont là, semble-t-il, les deux facteurs qui ont fait naître en

(1) La dévaluation de la livre ayant été suivie par celle de la monnaie d'un très grand nombre de pays, parmi lesquels les principaux fournisseurs de la Grande-Bretagne en matières premières et denrées alimentaires, il n'en est pas résulté une hausse des produits importés. Il est également important de remarquer que cette dévaluation s'est produite en période de baisse des prix-or mondiaux.

Angleterre une reprise économique, qui y est apparue plus tôt et plus vive que dans les autres pays : le protectionnisme, par l'extension des débouchés intérieurs de l'industrie britannique ; l'argent à bon marché, par le développement des investissements.

Dans le domaine financier, la politique suivie depuis 1931 se résume en une recherche tenace et énergique de l'équilibre budgétaire. Elle est finalement couronnée de succès, principalement sous l'effet des facteurs économiques que nous venons d'énumérer sommairement.

Tout d'abord, en effet, un supplément important de recettes fiscales résulte de l'augmentation des tarifs douaniers, à quoi il faut ajouter les effets d'énergiques augmentations d'impôts décidées à la fin de 1931. Avec la reprise économique, il en serait résulté de très importantes plus-values fiscales ; mais dès 1934, le gouvernement, à juste titre, estime opportun d'alléger le taux de la fiscalité, si bien que les recettes apparaissent finalement d'un montant à peu près constant, et même légèrement décroissant, tout au moins jusqu'en 1936, où l'on doit à nouveau augmenter les impôts pour faire face à une partie des charges du réarmement.

L'équilibre budgétaire a donc été surtout rétabli par la diminution des dépenses publiques. Cette diminution a d'abord été obtenue par la réduction des dépenses de traitements et par celle des dépenses sociales, parmi lesquelles en particulier les dépenses de chômage, comme nous le verrons. Une fois la situation rétablie, on revient d'ailleurs sur ces mesures d'économie, de même qu'on revient sur les augmentations d'impôt. De telle sorte que l'économie qui apparaît la plus importante et la plus définitive est celle qui a pu être faite sur le service

de la dette publique. A partir de 1932, le gouvernement anglais réussit une série de conversions grâce auxquelles le service de la dette passe de 289 millions de livres en 1931-1932 à 211 millions en 1934-1935 et 1935-1936 : c'est donc une économie de 78 millions, c'est-à-dire de 10 o/o de la moyenne des dépenses budgétaires. On ne peut négliger, enfin, la diminution des dépenses sociales consécutive à l'essor économique, en particulier des dépenses de chômage, malgré le rétablissement du taux primitif des allocations (1).

En définitive, l'évolution du budget de la Grande-Bretagne se traduit dans le tableau ci-contre.

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN GRANDE-BRETAGNE (× 1000 £)				
Année financière	Dépenses	Recettes	Excédent (+) ou déficit (—)	Excédent (+) ou déficit (—) véritables (1)
1928-29.	836.435	836.435		+ 32.879
1929-30.	829.494	814.971	— 24.523	+ 25.416
1930-31.	881.037	857.761	— 23.276	+ 7.113
1931-32.	851.118	851.482	+ 0.364	— 27.888
1932-33.	859.310	827.031	— 32.379	— 8.639
1933-34.	778.231	809.379	+ 31.148	+ 42.202
1934-35.	797.067	804.629	+ 7.562	+ 19.905
1935-36.	841.833	844.775	+ 2.942	+ 15.408
1936-37.	902.193	896.596	— 5.597	— 1.720

(1) Ces chiffres sont obtenus en corrigeant ceux de la colonne précédente par la déduction de dépenses ou de recettes de nature non budgétaire : dépenses d'amortissement de la dette et paiements en capital aux États-Unis ; ressources tirées d'emprunts divers ou de prélèvements extraordinaires sur certains fonds spéciaux.

(1) Cf. plus loin, p. 82.

II

Cette politique et cette évolution économiques et financières se traduisent en matière de chômage à un double point de vue : les mouvements de la conjoncture anglaise ont commandé les variations du volume du chômage ; ces variations et la politique financière ont commandé le fonctionnement financier de l'organisation des secours aux chômeurs.

Tout d'abord, nous donnons sur les variations du volume du chômage : d'une part, la statistique générale des bureaux de placement, complétée par les évaluations du volume de l'emploi faite par les services d'assurance-chômage ; d'autre part, les statistiques des chômeurs secourus. 1932 apparaît comme l'année où la crise atteint son maximum ; à partir de 1933, on constate une reprise de plus en plus nette.

LE CHOMAGE ET L'EMPLOI EN GRANDE-BRETAGNE				
Année financière	Demandeurs d'emploi enregistrés (statistique des bureaux de placement) (× 1.000)	Effectif employé (évaluations des services d'assurance-chômage)		
		(× 1.000)	Indices	
			1924 = 100	1929 = 100
1927	1.094	10.018	104,8	98,0
1928	1.246	10.023	104,8	98,0
1929	1.238	10.223	107,2	100,0
1930	1.954	9.809	102,6	96,0
1931	2.637	9.437	98,7	92,3
1932	2.745	9.367	98,1	91,7
1933	2.521	9.684		94,8
1934	2.159	10.142		99,2
1935	2.036	10.380		101,6
1936	1.755	10.902		106,7
1936 (1 ^{er} semestre)	1.884	10 644		104,1
1937 (1 ^{er} semestre)	1.530	11.318		110,7

Statistique de l'assurance-chômage		CHOMEURS COMPLETS Y COMPRIS LES CHOMEURS OCCASIONNELS (× 1.000)									
	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Janvier	1.140	977	1.170	1.184	2.044	2.354	2.423	2.046	1.935	1.780	1.489
Février	1.054	968	1.161	1.211	2.071	2.318	2.394	1.996	1.913	1.752	1.460
Mars	947	904	1.001	1.284	2.051	2.233	2.310	1.908	1.819	1.639	1.407
Avril	862	898	946	1.309	2.028	2.205	2.200	1.814	1.745	1.556	1.305
Mai	804	893	901	1.349	2.020	2.184	2.129	1.752	1.704	1.467	1.246
Juin	787	918	885	1.342	2.037	2.358	2.029	1.673	1.636	1.402	1.167
Juillet	789	959	881	1.416	2.074	2.185	2.001	1.663	1.590	1.357	
Août	822	980	919	1.501	2.143	2.261	1.970	1.673	1.605	1.362	
Septembre . .	842	1.019	938	1.580	2.247	2.280	1.977	1.722	1.645	1.384	
Octobre	878	1.059	993	1.723	2.305	2.296	1.973	1.776	1.659	1.417	
Novembre . . .	920	1.105	1.062	1.835	2.295	2.329	1.965	1.808	1.680	1.430	
Décembre . . .	936	1.083	1.072	1.855	2.263	2.315	1.949	1.793	1.648	1.424	
Moyenne. . . .	899	980	994	1.464	2.129	2.255	2.110	1.802	1.715	1.498	

Statistique de l'assurance-chômage		CHOMEURS « POUR CAUSE D'INTERRUPTION TEMPORAIRE D'ACTIVITÉ » (× 1.000)											
		1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	
Janvier . . .	341	283	296	336	619	501	533	361	360	351	188		
Février . . .	261	260	293	372	624	491	521	346	339	264	465		
Mars.	241	224	200	410	613	427	511	317	324	240	170		
Avril.	271	223	236	432	565	522	537	334	285	252	431		
Mai	255	275	277	516	558	638	498	345	321	230	210		
Juin	282	356	279	570	669	698	469	452	368	306	203		
Juillet	316	418	296	664	733	736	507	499	402	302			
Août.	308	395	280	619	670	731	488	462	345	250			
Septembre . .	285	336	266	609	663	645	398	359	308	236			
Octobre	278	344	262	593	488	515	361	343	244	196			
Novembre . . .	290	347	264	533	440	520	344	315	226	192			
Décembre . . .	259	250	272	646	408	461	313	293	210	198			
Moyenne . . .	280	310	268	527	587	574	457	369	313	251			

Si nous considérons, en second lieu, le système anglais d'indemnisation du chômage, nous devons indiquer tout de suite qu'une organisation de secours aux chômeurs complète et généreuse fonctionnait déjà avant la crise, en raison de l'existence d'un chômage assez important, présentant un caractère structurel. Les chômeurs pouvaient bénéficier de trois sortes d'allocations : indemnités d'assurance proprement dites (*Insurance benefits*), prestations extraordinaires (*Transitional payments*), secours d'assistance publique (*Poor law relief*). Le fonctionnement financier de ce système n'a pas manqué naturellement d'être grandement influencé par l'augmentation du chômage consécutive à la crise. Il a, d'autre part, suivi une évolution tout à fait semblable à celle de la politique financière du gouvernement : gros effort financier pour rétablir l'équilibre compromis par la crise, puis relâchement progressif et prudent de cet effort en fonction de l'amélioration de la situation.

La forme principale de secours aux chômeurs en Grande-Bretagne est constituée par une organisation complète d'assurance obligatoire. Créée en 1911 pour quelques catégories seulement de travailleurs, cette organisation fut étendue en 1920 à presque tous les travailleurs. A l'heure actuelle, les « *employed contributors* » auxquels elle s'applique sont tous les salariés de 14 à 65 ans dont le salaire annuel est inférieur à 250 livres. Ne sont exclus que : 1° les domestiques ; 2° certains travailleurs agricoles (en raison du faible volume du chômage agricole, de l'impossibilité d'appliquer à l'agriculture les taux uniformes de cotisation) ; 3° les travailleurs des services publics, les travailleurs indépendants, les travailleurs occasionnels.

D'autre part la seule condition d'indemnisation est

d'avoir versé au moins trente contributions hebdomadaires dans les deux années qui précèdent la demande d'allocation (1). L'octroi des allocations est d'ailleurs limité à vingt-six semaines, période au bout de laquelle le chômeur n'a droit à nouveau à des allocations que s'il verse dix nouvelles contributions.

Quant au montant même de ces allocations, il croît constamment au cours des années d'après-guerre jusqu'en 1930. C'est ainsi que le taux de l'allocation accordée au chômeur chef de famille, qui était de 7 shillings en 1913, est fixé en 1920 à 15 shillings et est porté en 1928 à 17 shillings. D'autre part, l'allocation supplémentaire, pour le conjoint et deux enfants par exemple, passe de 7 shillings en 1921 à 11 shillings en 1928 et à 13 shillings en 1930. Puis, en septembre 1931, l'effort financier du gouvernement se traduit par une diminution de 10 0/0 des allocations de chômage : l'allocation hebdomadaire de 17 shillings est ramenée à 15/3, l'allocation pour charge de famille de 13 à 12 shillings (2) ; enfin l'allocation accordée aux femmes en chômage qui était de 15 shillings est ramenée à 13 shillings 6 pence. En avril 1934, on revient sur les économies de 1931-1932, si bien que les taux depuis cette date sont, comme en 1930, les suivants :

(1) Il faut signaler, à côté des mesures administratives normales destinées à s'assurer que les bénéficiaires sont en chômage et ont besoin des prestations, une mesure récemment instituée : tout individu recevant des allocations peut être requis par le Ministre du Travail de suivre des cours d'instruction publique ou de formation professionnelle destinés à le rendre ou le maintenir apte à l'exercice d'un emploi régulier ; le refus de l'intéressé entraîne déchéance de ses droits à indemnité.

(2) Le gouvernement espérait de ces mesures une économie de 25.800.000 £.

TAUX DES INDEMNITÉS DE L'ASSURANCE-CHOMAGE		
(Nombre de shillings par semaine)		
Age	Hommes	Femmes
21 ans et plus	17	15
18 à 21 ans	14	12
17 et 18 ans	9	7/6
moins de 17 ans	6	5
+ 9 shillings pour un adulte		} à la charge de l'assuré
+ 2 shillings pour un enfant		

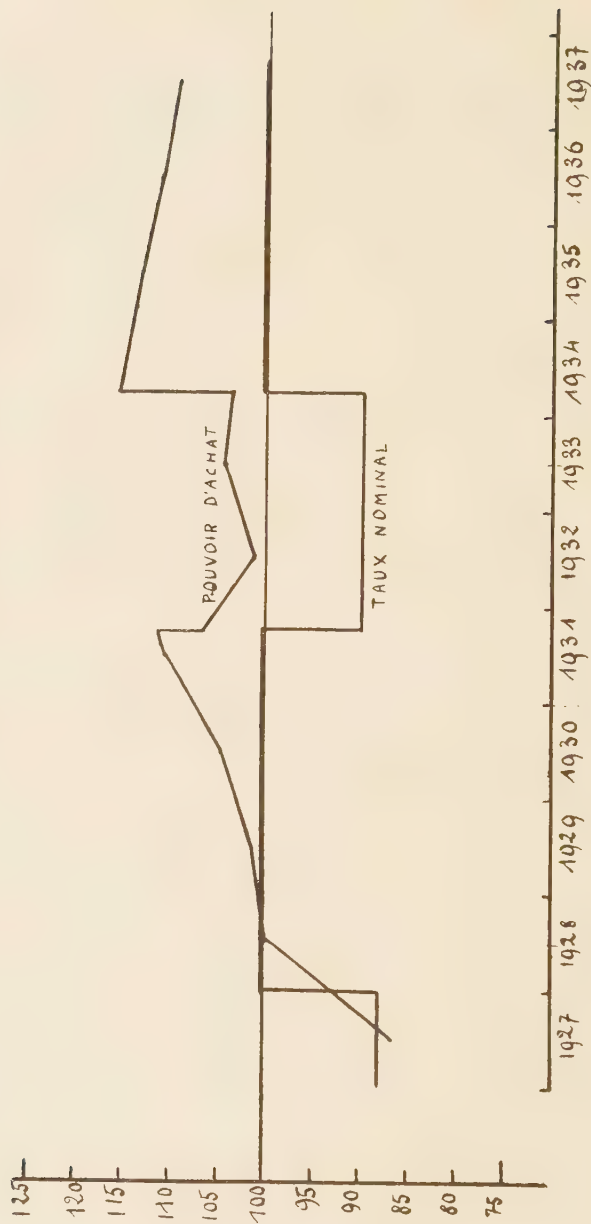
Il faut souligner que ces variations de taux correspondent sensiblement à des variations de pouvoir d'achat, comme l'indique la courbe de la page 84.

L'assurance-chômage britannique comporte une organisation très complète de placement, de contrôle et de contentieux. Cette organisation est assez coûteuse, comme le montre le tableau suivant (1) :

Année financière	Montant des frais d'administration de l'assurance-chômage (× 1000 £)	Pourcentage des ressources qu'il représente
1929-30	5.468	11,2
1930-31	5.602	12,6
1931-32	5.364	10,6
1932-33	4.213	7,3
1933-34	3.756	6,3
1934-35	4.144	6,6
1935-36	4.609	7,0
1936-37 (1)	4.812	7,4
(1) Prévisions.		

(1) Tiré des rapports annuels publiés par le *Ministry of Labour*.

EVOLUTION DU TAUX NOMINAL ET DU POUVOIR D'ACHAT DES ALLOCATIONS DE CHÔMAGE [Base 100 : 2^e semestre de 1928]



Quant aux ressources du système d'assurance-chômage, elles sont constituées par trois parts à peu près égales (« the equal thirds ») : cotisation des employeurs, cotisation des travailleurs, contribution de l'État. Les taux des cotisations et de la contribution de l'État ont suivi une évolution symétrique de celle du taux des allocations :

TAUX HEBDOMADAIRE DES CONTRIBUTIONS POUR UN OUVRIER ADULTE DU SEXE MASCULIN (en pence).			
	Contribution de l'assuré	Contribution du patron	Contribution de l'État
Novembre 1920	2 1/2	2 1/2	1 2/3
Janvier 1926	7	8	6 3/4
Avril 1929	7	8	7 1/2
Octobre 1931	10	10	10
Juillet 1936	9	9	9

D'une manière générale, les taux sont maintenant ceux du tableau p. 86.

Les mesures que nous venons de voir prises en ce qui concerne, d'une part, les dépenses d'allocations, et, d'autre part, les ressources du fonds d'assurance-chômage, jointes à l'évolution du chômage et de l'emploi que nous avons indiquée plus haut, commandent l'équilibre financier du système, qui s'exprime dans le tableau p. 87.

On voit que jusqu'en 1933, le fonds d'assurance-chômage ne réussissait pas à équilibrer ses dépenses et ses recettes. En conséquence, sa dette avait augmenté dans des proportions considérables. Aussi, parmi les mesures de redressement financier de 1931-1932, fut-il prévu que la capacité d'emprunter du fonds d'assurance-chômage

TAUX HEBDOMADAIRE DES CONTRIBUTIONS (en pence)						
	Professions industrielles			Professions agricoles assurées		
	Contribution de l'employeur	Contribution du salarié	Contribution concernant les personnes exclues	Contribution de l'employeur	Contribution du salarié	Contribution concernant les personnes exclues
Hommes de 65 ans ou plus . . .	—	—	9	—	—	4 1/2
Femmes de 65 ans ou plus . . .	—	—	8	—	—	4
Hommes de 21 à 65 ans . . .	9	9	9	4 1/2	4 1/2	4 1/2
Femmes de 21 à 65 ans . . .	8	8	8	4	4	4
Jeunes hommes 18, 19 et 20 ans .	8	8	8	4	4	4
Jeunes femmes 18, 19 et 20 ans .	7	7	7	3 1/2	3 1/2	3 1/2
Garçons 16 et 17 ans . . .	5	5	5	2	2	2
Filles 16 et 17 ans . . .	4 1/2	4 1/2	4 1/2	1 1/2	1 1/2	1 1/2
Garçons 14 et 15 ans . . .	2	2	2	1 1/2	1 1/2	1 1/2
Filles 14 et 15 ans . . .	2	2	2	1	1	1

L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU FONDS D'ASSURANCE-CHOMAGE

(x 1000 £)

RECETTES		1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Produit des cotisations.		30.225	29.836	31.463	38.028	33.887	41.123	42.619	43.154
Contribution des Ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Air.		356	363	476	338	383	336	470	527
Contribution de l'Echiquier.		14.420	15.049	15.847	19.064	19.583	20.677	21.482	21.788
Intérêts et investissements divers.							39	181	226
Autres recettes.		22	22	24	23	22	30	18	12
Total.		45.023	45.270	47.510	57.453	58.876	62.196	64.771	65.707
Déficit couvert par des avances de la trésorerie. Déficit payable par l'Echiquier.		6.099	22.327	22.235	4.680 4.254	2.584			
DÉPENSES									
Allocations.		44.357	59.534	50.583	56.153	43.482	40.588	44.055	38.010
Dépenses d'administration.		5.296	6.223	5.323	4.592	3.780	3.939	4.500	4.750
Intérêts des avances de la Trésorerie.		1.301	4.985	3.555	5.332	5.389	4.258	5.000	5.000
Service de la Dette (loi de 1934).						3.750	3.750	294	420
Autres paiements et remboursements.		168	455	284	279	240	243		
Total.		51.122	67.897	59.745	66.356	52.592	49.778	53.849	48.180
Excédent						4.070	12.417	10.923	17.257
Remboursements d'avances de la Trésorerie.							5.150		

serait limitée à 115 millions de livres ; si cette limite était dépassée, le déficit serait couvert par un crédit budgétaire. Comme on le voit dans le tableau, ce fut le cas seulement en 1932 et 1933. Puis, avec la diminution du chômage consécutive à la reprise économique, la situation se renversa, et une loi de 1934, dont l'application commença le 1^{er} juillet, put prévoir un amortissement obligatoire de la dette du Fonds envers la Trésorerie. Le premier versement en application de cette loi fut fait le 30 septembre 1934. Une cadence de versements semestriels de 2.500.000 livres était prévue et put, en fait, être observée.

Cette amortissement de la dette du fonds d'assurance-chômage était particulièrement nécessaire, puisque la limite de 115 millions de livres avait été atteinte et que, au moment même de l'application de la loi de 1934, la dette du fonds atteignait encore près de 106 millions de livres. En 1935, 1936 et 1937, la diminution du chômage a encore provoqué une amélioration de la situation financière, et l'amortissement et les remboursements ont été poursuivis.

LA DETTE DU FONDS D'ASSURANCE-CHOMAGE			
31.12.1921	7.600.000 £	31.12.1930	59.990.000
31.12.1922	15.613.000	30. 6.1931	88.030.000
31.12.1923	12.497.000	31.12.1931	110.320.000
31.12.1924	5.094.000	30. 6.1932	115.000.000
31.12.1925	7.263.000	31.12.1932	115.000.000
31.12.1926	22.640.000	30. 6.1933	115.000.000
31.12.1927	23.180.000	30.10.1933	115.000.000
30. 6.1928	25.680.000	31.12.1933	110.930.000
31.12.1928	31.720.000	30. 6.1934	105.780.000
30. 6.1929	36.620.000	31.12.1934	105.740.000
31.12.1929	37.850.000	31.12.1935	105.510.000
30. 6.1930	42.930.000	31.12.1936	104.740.000

La seconde forme d'indemnisation des chômeurs a suivi

une évolution analogue à celle de l'assurance-chômage. Cette seconde forme, c'est le *Transitional benefit*, le « secours transitoire », destiné à secourir les chômeurs, soit lorsqu'ils sont en chômage depuis plus d'un semestre, et ont par suite épuisé leur droit aux secours de l'assurance, soit lorsqu'ils ne remplissent pas les conditions d'octroi de ces secours, n'ayant pas pu, par exemple, payer les trente cotisations hebdomadaires que nous avons signalées. Ils reçoivent alors des *transitional benefits* pendant un an, sous la seule condition d'avoir versé huit cotisations dans les deux années qui ont précédé leur demande d'allocation. Le taux de ces allocations est d'ailleurs sensiblement le même que celui des secours accordés par l'assurance-chômage.

En novembre 1931, le *Transitional Benefit* est remplacé par un *Transitional Payment*, qui n'en diffère que par des conditions plus rigoureuses d'octroi des allocations : celles-ci sont maintenant soumises à un certain contrôle de la situation du demandeur, et déterminées en fonction de cette situation. Le taux de droit commun, qui est sensiblement celui de l'assurance-chômage, a suivi la même évolution.

Les dépenses du *Transitional Benefit*, qui sont entièrement à la charge de l'État, ont suivi l'évolution suivante ($\times 1.000$ £).

1930		18.710
1931		27.614
1932		49.478
1933		54.400
1934		46.678
1935		45.457
1936		41.777

Enfin, à défaut des deux formes précédentes d'indemnisation, les chômeurs peuvent avoir recours à l'assistance publique de droit commun, la condition essentielle d'indemnisation étant alors un état de besoin caractérisé. Cette forme d'assistance a pris un grand développement dans les années qui ont suivi la guerre ; les chômeurs représentent en moyenne 80 o/o des personnes assistées par l'assistance publique.

L'assistance publique en Grande-Bretagne relève des collectivités locales ; mais l'État participe aux dépenses dans une très large proportion, par l'octroi de subventions très importantes aux comtés et districts (« *general exchequer contribution* » « *additional Exchequer Grants* », « *supplementary Exchequer Grants* ») (1).

(1) Cf. BERNARD CHAVETON, *Les finances locales anglaises*.

III

L'attitude des pouvoirs publics en Grande-Bretagne, en ce qui concerne notre problème, a donc consisté essentiellement à assister les chômeurs, dans les conditions que nous venons de voir. Quant à les remettre au travail, ce n'est pas par des mesures directement prise à cet effet qu'ils y sont parvenus, c'est, comme nous l'avons vu, en créant les conditions d'ordre général d'une reprise économique, en particulier en assainissant la situation des finances publiques et en réalisant un remarquable abaissement du taux de l'intérêt.

Cependant, à partir de 1935, et surtout de 1936, un facteur nouveau entre en jeu : le réarmement. Décidé et entrepris pour des raisons que nous n'avons pas besoin de rappeler, ce réarmement a, en ce qui concerne notre problème même, des répercussions que l'on ne saurait négliger. Tout d'abord, en tant qu'il a entraîné un accroissement important des commandes de l'État, il a constitué un facteur de résorption du chômage. Il semble même avoir joué un rôle prépondérant dans l'amélioration très notable de la situation du chômage en 1936 et 1937 (1). A l'inverse, le réarmement anglais, entraînant des dépenses énormes, n'est pas resté sans avoir de répercussions fâcheuses sur la situation des finances publiques, si prospères qu'aient été celles-ci à son origine. Il se révèle nécessaire d'aggraver à nouveau le poids de la fiscalité ; surtout, il faut recourir à des emprunts qui doivent être faits à des

(1) Cf. p. 78.

taux d'intérêt qui tendent à augmenter. Tout cela n'est point alarmant. Mais on voit l'attitude de la Grande-Bretagne à l'égard de notre problème prendre indirectement un nouvel aspect : un certain nombre de chômeurs sont remis au travail du fait du supplément de commandes effectuées par l'État, mais les finances publiques en sont fâcheusement influencées.

Les perspectives d'avenir, en ce qui concerne notre problème, en Grande-Bretagne, sont rendues par suite plus incertaines, en raison du rôle joué par les commandes supplémentaires d'armement. Or, on ne peut faire de prévisions en ce qui concerne celles-ci sans que le cadre de notre travail soit dépassé.

CHAPITRE II

LES ÉTATS-UNIS

L'entrée en fonctions du Président Roosevelt, le 4 mars 1933, sépare nettement en deux périodes la vie économique et financière des États-Unis de 1929 à aujourd'hui. Non seulement, pendant ces deux périodes, l'amplitude et le sens des mouvements de la conjoncture ont été différents. Mais surtout, elles correspondent à deux méthodes de politique financière et économique absolument opposées. D'une part, sous Hoover, ce fut l'application à peu près constante de méthodes classiques d'orthodoxie économique et financière. D'autre part, sous Roosevelt, c'est une expérience presque révolutionnaire, en tous cas très hardie, en opposition à peu près constante avec les doctrines classiques.

L'évolution de la vie économique et de la politique économique américaines, sous la présidence de M. Hoover, et sous celle de M. Roosevelt, doivent donc être analysées sommairement, avant de considérer, de plus près, leurs aspects plus particuliers en ce qui concerne le problème que nous étudions.

I

Sous la présidence de M. Hoover, d'abord, la crise économique s'est manifestée aux États-Unis d'une manière de plus en plus grave, à partir de 1929 jusqu'en 1933.

Quelques mois après la débâcle boursière d'octobre-novembre 1929, on assiste à une très forte déflation de toutes les formes du revenu national, dont l'ampleur fut d'autant plus frappante, qu'elle succédait à une période d'extraordinaire prospérité.

A côté de cet aspect essentiel, deux aspects caractéristiques doivent être notés.

Le premier est le problème de l'endettement : la baisse continue des prix et le ralentissement de l'activité économique rendent écrasants pour les débiteurs le service et le remboursement de leurs dettes ; et cela, d'autant plus que, pendant la période de prospérité, les progrès de la technique, la hausse constante des prix, et la surabondance des capitaux poussaient particulièrement à s'endetter. Il en résulte une situation catastrophique pour un grand nombre de particuliers et de collectivités locales, pour la plupart des compagnies de chemins de fer, et surtout pour l'ensemble des agriculteurs.

Le second aspect caractéristique de la crise américaine est une violente déflation de crédit, succédant aux exagérations d'avant 1929, et par voie de conséquence, une crise bancaire très grave. C'est ainsi que les banques, en même temps que se produit un retrait d'environ 25 0/0 (1)

(1) Du 30 juin 1930 au 30 juin 1933, les dépôts passent de 54.954 millions de dollars à 38.012 millions.

des dépôts, s'aperçoivent de l'insuffisance de la garantie constituée par les titres sur lesquels elles ont fait des avances. Pour améliorer leur liquidité, elles provoquent des réalisations forcées de valeurs, qui abaissent encore les cours et rendent la liquidité encore plus nécessaire. D'où une course forcée à la réalisation, qui a entraîné la fermeture d'un grand nombre de banques, surtout en 1931. Enfin, au début de 1933, à la suite de la publication d'un rapport montrant la mesure alarmante dans laquelle les banques avaient fait appel au soutien de la Reconstruction Finance Corporation, il se produit une crise de confiance, qui se développe très rapidement, entraînant une série de transferts et de retraits de dépôts. De « vacances bancaires » d'abord proclamées dans l'État de Michigan, pour huit jours, on arrive, le 6 mars, à une suspension complète des opérations bancaires sur tout le territoire des États-Unis.

Il ne semble pas que la politique du Président Hoover, en présence de la crise, ait beaucoup contribué à éviter son aggravation. Il s'est, en effet, à peu près constamment refusé, depuis son apparition, à la combattre par des interventions dans le domaine économique, faisant confiance aux facteurs naturels et spontanés de rétablissement.

Aussi bien, d'ailleurs, s'il fut amené à prendre quelques mesures particulières sous la pression des événements, pour la plupart, elles se révélèrent à l'expérience inefficaces ou insuffisantes, ou mal coordonnées. La seule mesure ayant réussi, et intéressante pour nous, est la création de la « Reconstruction Finance Corporation ». L'objet principal, pour lequel cet organisme fut créé, était de combattre le mouvement de déflation et ses conséquences, d'évi-

ter la défaillance ou la faillite de certaines collectivités ou entreprises, en leur apportant le soutien du crédit de l'État, resté satisfaisant. Les ressources prévues à cet effet furent constituées, d'une part, par un capital de 500 millions de dollars souscrit par le Secrétaire du Trésor, d'autre part, par l'émission d'emprunts garantis par le Gouvernement Fédéral, jusqu'à concurrence d'un montant légalement autorisé. Ce montant, fixé à l'origine à 1.500 millions, fut ensuite porté à 3.800 millions (1). Mais les demandes de crédit des entreprises privées furent relativement réduites : la possibilité d'un bénéfice n'apparaissant pas, dans cette sorte d'étouffement progressif de l'économie américaine, sous l'effet d'une chute incessante des prix, des revenus, du volume de la production et de l'emploi.

En définitive, il apparaît, d'une manière générale, qu'à l'arrivée au pouvoir du Président Roosevelt, les circonstances commandaient, l'opinion demandait, des mesures de redressement. Elles étaient d'autant plus urgentes que le Président Hoover ne put pas gouverner utilement dans les derniers mois de sa présidence : d'abord, en raison de la campagne électorale ; ensuite, pendant la période d'« interrègne », en raison de ses dissentiments avec le Parlement.

Élu sous le signe du « New Deal », le Président Roosevelt ne déçut pas les espoirs de rénovation économique et financière du peuple américain. Dès son arrivée au pouvoir, en effet, une série de mesures sont prises à une cadence très rapide : des ordonnances présidentielles, une série de lois sont promulguées ; elle interviennent dans

(1) A la fin de la session d'été 1932.

presque tous les aspects de la vie financière, économique et sociale du pays ; l' « expérience Roosevelt » s'institue. Et elle se poursuit délibérément au cours des années suivantes, expérience d'interventionnisme économique et social, destinée d'abord à répondre aux besoins les plus urgents, puis orientée vers des réformes de structure, en vue d'une prospérité durable.

Il ne nous appartient pas d'étudier les détails de cette expérience, ni d'énumérer les différentes mesures prises, qu'elles aient un caractère exceptionnel ou permanent, qu'elles constituent une simple réforme ou une véritable reconstruction.

Un trait général de la plupart d'entre elles doit, cependant, être souligné, car il caractérise plus particulièrement les mesures prises en ce qui concerne le problème que nous étudions : dans beaucoup de domaines, l' « expérience Roosevelt » a consisté à effectuer, pour lutter contre la crise, des dépenses considérables « de redressement et d'assistance » (*Recovery and Relief*), supportées par les finances publiques. Nous étudierons plus loin l'incidence globale sur les finances publiques, et les méthodes au moyen desquelles il y a été pourvu, des mesures qui sont plus particulièrement relatives au chômage. Nous indiquerons seulement ici l'ordre de grandeur de ces dépenses « de reprise et d'assistance » d'après une statistique récente du Secrétaire au Trésor (1), les crédits accordés, depuis leur origine, aux différentes « administrations » de reprise et d'assistance, atteignaient, le 31 décembre 1936, plus de 19 milliards de dollars (les

(1) Cf. *Bulletin Quotidien de la S. E. I. E.*, 5 mars 1937.

postes principaux étant : Reconstruction Finance Corporation, 3,7 milliards ; aide à l'agriculture, 2 milliards ; assistance, 5,3 milliards ; travaux publics, près de 7 milliards).

A côté de cela, on sait que l' « expérience Roosevelt » a consisté principalement, d'une part, en une modification et une réglementation très particulières des conditions de production des entreprises, d'autre part, en une politique monétaire et une politique des prix ; cette dernière étant sans doute le facteur essentiel de la reprise économique, qui s'est manifestée progressivement à partir de 1933.

Cette reprise ne s'est d'ailleurs pas manifestée sans à-coups. C'est d'abord un rebondissement soudain de l'activité industrielle au cours de l'été 1933. Puis on assiste à un ralentissement à l'automne, suivi d'une nouvelle, mais légère amélioration au printemps 1934. Après une nouvelle stagnation à l'automne 1934, on assiste, à partir du printemps de 1935, à un essor très net, qui se poursuit et s'amplifie jusqu'en 1937. Mais, avec 1937, se produisent quelques crises boursières successives, dont il n'est pas encore possible d'apercevoir si elles sont le prélude d'une crise pour l'activité économique proprement dite.

A partir de 1935, d'ailleurs, il faut remarquer que la politique économique du Gouvernement Fédéral cesse d'être le seul, ni même le principal facteur de redressement. D'abord, par deux arrêts essentiels, la Cour Suprême condamne les deux grandes mesures d'intervention économique prises par le Président Roosevelt : la N. R. A. (1935) et l'Agricultural Adjustment Act (janvier 1936). On ne peut négliger, d'autre part, le rôle joué

par le renouveau de confiance de l'étranger, qui se traduit, à partir de 1934-1935, par d'importantes entrées de capitaux ; ce facteur n'est point négligeable, malgré les efforts des autorités monétaires américaines, pour que les entrées d'or ne soient utilisées que partiellement à une augmentation du volume du crédit. Enfin, il faut signaler que, en 1937, le Président Roosevelt tend à avoir de plus en plus les mains libres du côté de la Cour Suprême, et que, en conséquence, on peut s'attendre à le voir intervenir dans le domaine économique et social, par des réformes de plus en plus importantes et ayant le caractère de réformes de structure.

II

Ces grandes lignes de la vie économique et de la politique économique américaines commandent les solutions pratiquées en ce qui concerne le problème qui fait l'objet de notre étude.

En ce qui concerne, d'abord, l'évolution du chômage, il faut souligner qu'on ne dispose pas, malheureusement, en général, de renseignements parfaitement adéquats sur le chômage et l'emploi aux États-Unis. Tout d'abord, la plupart des statistiques publiées jusqu'ici ne fournissaient que des chiffres approximatifs, obtenus d'une manière indirecte en rapprochant : d'une part, le chiffre de la population active, tel qu'il apparaît dans le recensement de 1930, et, d'autre part, les indices de l'emploi publiés pour certaines branches d'activité (1). Mais nous sommes en mesure de donner ici les chiffres, tels qu'ils résultent de récentes rectifications (2). Ces rectifications ont été effectuées : d'abord, en utilisant les données relatives à l'emploi fournies par le recensement de 1935 (elles viennent d'être publiées) ; ensuite, grâce à des informations s'étendant à un plus grand nombre d'établissements, en particulier dans le commerce et la finance ; enfin, par

(1) Voir notamment, lors des travaux préparatoires de la loi du 14 août 1935, la méthode suivie par ROBERT R. NATHAN, statisticien-expert pour le chômage à la commission présidentielle de la sécurité économique (*Revue Internationale du Travail*, janvier 1936, p. 54).

(2) Cf. le numéro du 24 mai 1937 du *Conference Board Bulletin*.

une connaissance plus précise du volume des travaux de secours financés par le gouvernement fédéral. Les chiffres ainsi établis montrent clairement l'énorme augmentation du nombre des chômeurs sous la présidence de M. Hoover, et la diminution, plus lente, sous la présidence de M. Roosevelt.

SITUATION GÉNÉRALE DU MARCHÉ DU TRAVAIL (× 1.000)			
Moyennes annuelles	Population active	Emploi	Chômage
1929.	48.288	47.368	920
1930.	49.001	44.852	4.449
1931.	49.654	41.424	8.320
1932.	50.173	37.478	12.695
1933.	50.725	37.780	12.945
1934.	51.230	39.087	11.243
1935.	51.829	41.562	12.267
1936.	52.425	43.854	8.571
1937 Janvier	52.746	44.360	8.386
» Février	52.795	44.675	8.120
» Mars	52.844	45.315	7.520

POPULATION AYANT UN EMPLOI (× 1000)							
Moyennes annuelles	Total	Agri-culture	Forêts et pêche	Indus-tries extrac-tives	Manu-factures	Cons-truc-tions	Services publics
1929	47.368	10.650	268	1.087	11.071	2.841	1.167
1930	44.852	10.342	221	917	9.774	2.562	1.151
1931	41.424	10.126	160	807	8.432	2.251	1.041
1932	37.478	10.016	138	627	7.363	1.338	931
1933	37.780	10.297	157	611	8.009	1.134	857
1934	39.087	10.388	170	712	9.170	924	881
1935	41.562	10.806	176	697	9.851	1.044	883
1936	43.854	10.953	185	724	10.630	1.373	918
1937 Janvier.	44.360	10.602	175	758	11.220	1.184	938
» Février.	44.675	10.636	177	764	11.469	1.198	940
» Mars . . .	45.315	10.766	189	769	11.678	1.897	943

En présence de l'aggravation du chômage, quelle a été, d'abord, la politique suivie par l'administration Hoover ?

Il faut indiquer qu'il n'existe pas de système général d'assurance-chômage. Dans l'État de Wisconsin seulement, une loi du 28 janvier 1932 prévoit l'application, à partir du 1^{er} juillet 1933, d'un système d'assurance obligatoire à cotisations patronales. En ce qui concerne, d'autre part, l'assurance facultative, les quelques caisses syndicales qui existent ne peuvent accorder le bénéfice d'indemnités de chômage qu'à une proportion infime de travailleurs (1 1/2 0/0 du total des syndiqués) ; il faut signaler également quelques caisses patronales, qui couvrent moins d'une dizaine de milliers d'ouvriers en 1930, moins d'une centaine de mille en 1931 (1), et quelques caisses mixtes, couvrant seulement 65.000 assurés (2).

De cette absence à peu près totale d'assurance-chômage, il est résulté que l'énorme accroissement du nombre des chômeurs a entraîné une énorme augmentation des dépenses d'assistance proprement dite. C'est ainsi que M. Charles E. Person estime (3) que les sommes dépensées à différents titres, pour secourir les chômeurs, sont passées de 85 millions de dollars en 1929 à 150 en 1930, 300 en 1931, et 500 en 1932 ; au début de 1933, elles augmentaient encore dans la même proportion.

Or, pour faire face à ces énormes dépenses, M. Hoover s'est longtemps refusé à accorder aucune contribution du

(1) Le chiffre de 1930 est celui des évaluations de B. STEWART. *Unemployment benefits in the U. S. A.*, p. 99 ; celui de 1931 est celui du bulletin n° 544 du DEPARTMENT OF LABOR, p. 12.

(2) Même bulletin, p. 14.

(3) Cf. *Calculation of relief expenditures in Proceedings of the American Statistical Association*, mars 1933, p. 71.

gouvernement fédéral. Selon lui, « la véritable tradition américaine » était de secourir les chômeurs « par des appels à la générosité du public et par l'action des collectivités locales » (1).

Jusqu'en 1932, ce fut donc la bienfaisance privée, les municipalités et les États particuliers qui supportèrent entièrement les dépenses. En ce qui concerne les libéralités privées, leur proportion dans ces dépenses, qui était d'un peu moins d'un tiers au début de 1929, put être maintenue au début de la crise. Ce résultat fut obtenu principalement grâce à une active propagande menée par l'« Organisation présidentielle pour l'assistance-chômage » ; cet organisme, constitué pendant l'été 1931, avait pour but de prévoir l'importance de l'assistance qui se révélerait nécessaire au cours de l'hiver, et d'organiser en conséquence les appels aux fonds privés. Cependant, la proportion de ceux-ci finit par tomber en 1932 à 18 o/o, et à 8 o/o pour les six premiers mois de 1933. La plus grande part des dépenses incombait donc, en définitive : d'un côté, aux municipalités, qui durent le plus souvent recourir à l'emprunt ; de l'autre, à ceux des États qui acceptèrent, à l'appel des municipalités, de voter des crédits d'assistance.

En juillet 1932, les collectivités locales et la bienfaisance privée n'étaient absolument plus capables de se procurer les fonds suffisants : le Congrès et M. Hoover durent leur venir en aide par la « loi sur la reconstruction et l'assistance exceptionnelle ». Aucune dépense définitive ne fut, d'ailleurs, inscrite au budget fédéral. Ce fut la Reconstruction Finance Corporation qui fut chargée d'effectuer

(1) Message présidentiel du 8 décembre 1931.

des prêts, jusqu'à concurrence de 300 millions de dollars, aux États ayant des ressources insuffisantes pour faire face aux dépenses d'assistance-chômage. 42 États y eurent recours ; le 31 mars 1933, 201 millions de dollars avaient été dépensés à ce titre. Malgré cette aide, on peut considérer qu'à la fin de la présidence de M. Hoover, la bienfaisance privée, aussi bien que les municipalités et les États, étaient au bout de leurs ressources ; alors que, d'autre part, les prestations accordées étaient parfois « notoirement insuffisantes » (1).

En matière de travaux publics, même insuffisance. Le gouvernement fédéral comme les États et les municipalités, se préoccupa, certes, d'accélérer les travaux prévus (2). Mais le Président Hoover se refusa à établir un programme de travaux de secours financés par le budget fédéral (3). Cependant, en 1932, c'est la Reconstruction Finance Corporation qui est chargée d'accorder des prêts, jusqu'à concurrence de 1.500 millions de dollars, pour l'exécution de travaux productifs. Mais cette exécution fut, en fait retardée par l'obligation de prouver le caractère productif des travaux : d'établir qu'ils avaient un équilibre financier raisonnable, qu'ils étaient amortissables dans des délais relativement brefs, etc... Peu de travaux purent être immédiatement entrepris, faute de répondre aux con-

(1) *Monthly Report of the Federal Emergency Relief Administration*, juillet 1933, p. 1.

(2) En 1930, par exemple, le montant des adjudications pendant les quatre premiers mois a été supérieur de 30 o/o à celui de la période correspondante de 1929. U. S. DEPARTMENT OF COMMERCE, *Planning and control of Public Works*, p. 4.

(3) L'acte le plus caractéristique de cette attitude est le veto opposée à la loi Garner, qui prévoyait 2.300 millions de dollars de crédits de travaux.

ditions requises : le 30 juin 1933, les ouvertures de crédits atteignaient seulement 231 millions de dollars, les dépenses effectives 30 millions.

Nous nous trouvons donc en présence d'une sorte de timidité de l'administration Hoover en matière de lutte contre le chômage. Cette timidité est, d'abord, un aspect particulier de l'attitude générale du Président Hoover, par laquelle il s'est constamment refusé à inscrire au budget fédéral de nouvelles dépenses économiques et sociales. Mais, d'autre part, elle pouvait trouver quelques justifications dans la situation des finances publiques.

Le déficit budgétaire, en effet, était apparu, et devenu de plus en plus important : les recettes avaient diminué sous l'effet du fléchissement des revenus entraîné par la crise, malgré des mesures d'augmentation des impôts, prises notamment en 1932 ; alors que les traitements et autres dépenses s'étaient à peu près maintenus à leur niveau antérieur.

D'autre part, ce déficit budgétaire, joint à l'incidence des décaissements effectués par l'intermédiaire de la Reconstruction Finance Corporation et aux effets de la crise bancaire, finit par avoir une influence fâcheuse sur le crédit public. C'est ainsi que le taux de rendement des bons du Trésor offerts chaque semaine passe de 0,09 0/0 en décembre 1932, à 0,99 0/0 le 1^{er} mars 1933, et à 4,26 0/0 le 6 mars : l'idée courante est qu'un recours à l'inflation est inévitable ; elle n'a pas peu contribué à l'atmosphère de panique des premiers mois de 1933. Si bien que, finalement, le Président Hoover, malgré qu'il se soit refusé à engager des dépenses d'ordre économique et social, en particulier des dépenses de lutte contre le chô-

mage, laisse à son départ, les finances publiques dans une mauvaise situation.

Après l'arrivée au pouvoir du Président Roosevelt, se produit un changement complet de la politique suivie par le gouvernement fédéral en ce qui concerne le problème que nous étudions. Ce changement est radical, aussi bien quant à la lutte contre le chômage, que quant à la politique financière.

C'est, d'abord, un développement systématique de l'action de secours aux chômeurs. La mesure essentielle prise à cet égard consiste en la création d'une « administration » spéciale, chargée de centraliser et de financer la plus grande partie de l'action d'indemnisation du chômage : c'est la F. E. R. A. (*Federal Emergency Relief Administration*). Plusieurs millions de chômeurs touchent des indemnités provenant de cette source. Les dépenses ont été de l'ordre de 600 millions dans les premières années ; elles tendent maintenant à diminuer en fonction de la résorption lente du chômage (1). Il faut y ajouter la part, très importante, des collectivités locales.

A côté de la F. E. R. A., il faut signaler le fonctionnement d'un *Social Security Board* (S. S. B.) dont l'œuvre d'assistance s'étend aux catégories laissées en dehors de l'action de la F. E. R. A. Le Revenue Act de 1936 a créé une taxe sur l'enrichissement injustifié, que le S. S. B. est autorisé à percevoir.

Mais c'est dans le domaine de l'extension du nombre des emplois pour le compte des collectivités publiques, que l'action du Président Roosevelt a pris l'ampleur la plus grande, et représente le volume financier le plus im-

(1) Cf. p. 101.

portant. L'action contre le chômage entreprise par le Président Roosevelt a consisté, en effet, principalement, en la création d'un certain nombre d' « administrations », destinées à procurer du travail aux chômeurs, par l'exécution de travaux publics ayant plus ou moins le caractère de travaux de secours. A côté de cela, la Reconstruction Finance Corporation a été également appelée à participer d'une manière active à l'œuvre de création de travail, et, d'autre part, à partir de 1934, un volume important de travaux contre le chômage sont financés au moyen de crédits gouvernementaux normaux.

Pour exprimer l'ampleur de cette œuvre de lutte contre le chômage par le développement des emplois pour compte public, nous avons établi un tableau groupant les différents aspects de cette œuvre (1). Nous donnons l'effectif mensuel moyen ainsi employé, avec le bordereau de salaires payé, et, lorsqu'il est établi, le volume des commandes de matériel entraîné par la mise en œuvre des travaux. Nous avons ajouté à titre indicatif, à partir de 1934, le nombre d'individus employés dans les services administratifs fédéraux (voir tableau pp. 108-109).

Le financement des mesures de lutte contre le chômage prises par le Président Roosevelt, comme, d'ailleurs, celui des autres dépenses « de reprise et d'assistance », se traduit dans l'évolution des dépenses budgétaires. Ces dépenses sont, en effet, inscrites au budget fédéral, dans lequel elles forment un véritable budget extraordinaire. Ce budget extraordinaire est couvert par l'emprunt,

(1) Ce tableau est la synthèse de renseignements tirés de la « MONTHLY LABOUR RELIEF » et des *Bulletins of Labour Statistics* publiés par le DEPARTMENT OF LABOUR.

		Emploi dans les services fédéraux (exécutif)		Projets financés par la Public Works Administration			Projets financés par la Reconstruction Finance Corporation			Projets financés par des Crédits Gouvernementaux réguliers				Pro	W
		Effectif moyen (× 1.000)	Bordereau mensuel de salaires (millions de dollars)	Effectif moyen (× 1.000)	Bordereau mensuel de salaires (millions de dollars)	Valeur des commandes de matériel (millions de dollars)	Effectif moyen (× 1.000)	Bordereau mensuel de salaires (millions de dollars)	Valeur des commandes de matériel (millions de dollars)	Effectif moyen (× 1.000)	Bordereau mensuel de salaires (millions de dollars)	Valeur des commandes de matériel (millions de dollars)	Effectif moyen		
1933	Avril. . .														
	Mai . . .														
	Juin . . .														
	Juillet . . .			0,3	0,026										
	Août . . .			4,7	0,131	0,2									
	Septembre . .			39,5	1,8	1,4									
	Octobre . . .			147	6,4	23,4									
	Novembre . .			256	11,6	24,6									
	Décembre . .			301	13,1	25,7									
1934	Janvier . . .	622	78	298	12,6	24,2									
	Février . . .	626	84	311	14,3	25,3									
	Mars . . .	639	85	307	14,1	69,8									
	Avril . . .	660	86	382	18,8	68,5	18,7	4,5	2,4						
	Mai . . .	676	90	506	25,9	50,5	19,4	1,6	2,1						
	Juin . . .	676	92	611	33,8	60,8	19,0	1,7	2,2						
	Juillet . . .	687	96	645	34,8	53,4	17,5	1,6	2,4						
	Août . . .	692	99	630	36,5	54,1	17,2	1,7	2,4	5,6	0,33	0,15			
	Septembre . .	697	100	576	32,8	50,9	16,8	1,7	2,6	9,8	0,49	0,84			
	Octobre . . .	698	102	528	30,2	51,8	17,5	1,6	2,3	13,6	0,69	0,98			
	Novembre . .	690	102	504	30,7	55,0	16,5	1,6	2,8	18,2	1,01	3,33			
	Décembre . .	686	102	410	23,7	45,8	14,3	1,3	2,4	16,3	0,86	1,97			
1935	Janvier . . .	688	98	305	18,5	30,7	11,2	1,1	4,0	12,8	0,67	3,16			
	Février . . .	695	99	272	16,9	29,3	10,4	1,0	5,0	13,1	0,70	1,96			
	Mars . . .	700	101	281	17,4	27,3	9,6	0,9	1,1	14,7	0,86	2,71			
	Avril . . .	710	107	333	20,9	31,6	10,3	1,0	2,5	22,2	1,39	2,56			
	Mai . . .	713	108	395	24,5	36,9	10,5	1,1	2,3	23,1	1,60	2,70			
	Juin . . .	718	109	414	25,4	42,0	11,9	1,2	4,0	26,2	1,90	2,96			
	Juillet . . .	732	111	405	25,0	41,9	9,6	1,0	1,5	25,8	1,89	3,08			
	Août . . .	771	116	395	25,3	47,0	9,4	1,0	1,0	36,5	2,69	4,46			
	Septembre . .	795	116	345	22,8	41,0	9,3	0,9	1,0	45,6	3,20	5,80			
	Octobre . . .	797	120	309	21,7	34,6	9,2	0,9	1,2	59,1	4,19	7,18			
	Novembre . .	802	119	271	19,5	29,0	9,8	1,0	1,4	63,9	4,08	6,69			
	Décembre . .	816	127	232	16,4	25,5	7,8	0,9	1,4	56,8	3,71	6,16			
1936	Janvier . . .	801		198	14,4	22,6	7,6	0,8	1,4	46,9	3,99	5,58			
	Février . . .	800		177	12,2	23,5	8,0	0,9	1,4	43,9	3,62	6,67			
	Mars . . .	806		202	14,0	25,2	8,1	0,9	1,4	47,6	3,67	7,18			
	Avril . . .	841		264	18,9	32,4	10,0	1,1	1,3	60,1	5,20	9,86			
	Mai . . .	818		315	22,6	39,8	11,0	1,9	1,4	79,8	6,24	12,56			
	Juin . . .	825		350	25,8	37,8	8,5	0,9	2,5	102,4	8,63	12,35			
	Juillet . . .	831		347	26,0	43,0	9,8	1,1	2,0	137,5	13,55	25,67			
	Août . . .	835		343	25,9	39,3	9,7	1,1	1,3	158,9	14,66	13,79			
	Septembre . .	836		323	24,8	40,9	10,3	1,1	1,4	167,7	15,27	21,30			
	Octobre . . .	841		298	23,6	34,8	8,9	1,0	1,3	118,7	16,37	20			
	Novembre . .	839		269	20,9	32,2	9,6	1,1	3,0	155,8	14,31	16,84			
	Décembre . .	831		243	18,6	34,2	9,2	1,1	1,4	154,3	13,49	16,01			
1937	Janvier . . .	830		202	15	30,8	8,2	1,0		120	12				
	Février . . .	827	127	175	14		7	0,9		113	11				
	Mars . . .	830	128	174	13		8	0,9		120	12				
	Avril . . .	836	128	192	15		8	1,0		133	14				
	Mai . . .	840	128	206	16		6	0,8		160	15				
	Juin . . .	842	128	204	16		5	0,7		177	17				

L'Administration Roosevelt ».

[illegible]

en tant qu'il est la source d'un déficit du budget global.

Le système est appliqué depuis le 1^{er} juillet 1933 (1). L'évolution du budget est exprimée par le tableau ci-contre (2). On constate, à l'origine, un déficit budgétaire très important ; ce déficit tend à diminuer chaque année, sous réserve de l'influence néfaste, en particulier sur l'exercice 1935-1936, du vote par le Congrès du « *bonus* » des anciens combattants ; mais cette diminution du déficit est relativement lente, et il persiste encore dans les dernières évaluations sur 1937-1938. Il convient d'examiner successivement les facteurs, la signification et les conséquences de cette évolution.

On doit signaler, en premier lieu, que, dès son arrivée au pouvoir et en même temps qu'il engageait des dépenses extraordinaires « de reprise et d'assistance », le Président Roosevelt s'est attaché à faire des économies sur les dépenses ordinaires de l'État, continuant, sous cet aspect, la politique du Président Hoover. Le fait le plus caractéristique de cette tendance est la promulgation dès le 20 mars 1933, d'une « loi sur les économies », accordant au Président des pouvoirs étendus pour réduire les traitements des fonctionnaires et les allocations des anciens combattants : des réductions importantes ont ainsi été opérées. Mais cette politique d'économies budgétaires, qui n'était pas sans quelque contradiction avec la politique générale d'expansion de la consommation pratiquée par ailleurs, ne tarde pas à être combattue par le Congrès. Par

(1) On sait que l'année budgétaire, aux États-Unis, s'étend du 1^{er} juillet au 30 juin.

(2) Les chiffres sont ceux des messages budgétaires présidentiels, qui sont reproduits par le *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*.

ÉVOLUTION DU BUDGET (millions de dollars).

	1933-34		1934-35		1935-36		1936-37	1937-38	
	Comptes	Prévisions	Comptes	Prévisions	Comptes	Prévisions	Prévisions	Prévisions	Prévisions révisées
RECETTES :									
Impôts :									
Revenu intérieur	2,641	3,497	3,278	3,875	3,513	5,189	6,648	6,243	
Douanes	313	287	343	363	387	447	463	463	
Ressources diverses	153	218	169	179	211	161	152	200	
Total	3,106	3,702	3,790	4,407	4,110	5,797	7,263	6,906	
<i>Réalisations d'actifs.</i>	9	9	10	4	5	5	31		
Total	3,115	3,711	3,800	4,411	4,115	5,802	7,294	6,906	
DÉPENSES :									
Pouvoirs législatif, judiciaire, exécutif .	33	36	36	39	40	694	750	753	
Départements et établissements civils .	574	566	513	704	573	319	451	440	
Travaux publics ; programme général .					124	888	981	953	
Défense Nationale	480	613	534	745	764	581	578	570	
Pensions et primes des vétérans . . .	557	545	606	718	674	563		—	
Paiement exceptionnel					1,673	405	402	402	
Service de la dette : amortissement .	360	573	574	552	403	835	860	860	
Service de la dette : intérêts	757	835	824	742	749	48	53	53	
Remboursements d'impôts	63	68	45	47	44	468	482	524	
Agricultural Adjustment Administration			743	621	543	368	—	350	
Civilian Conservation Corps			436	528	486	175	296	286	
Social Security Board					28	225	540	540	
Réserve pour pension aux vieillards .						2,166	316	4,820	
Redressement et assistance	4,283	5,260	3,069	2,869	2,777	750	450	475	
Postes supplémentaires		85		80					
Total	7,103	8,581	7,376	7,645	8,880	8,482	6,159	7,324	
DÉFICIT (—) ou EXCÉDENT (+) . . .	— 3,989	— 4,869	— 3,575	— 3,235	— 4,765	— 2,680	+ 1,435	— 820	
Ressources destinées à combler le déficit.									
Diminution des fonds de roulement (comptes généraux et spéciaux)	3,989	263	4,262	3,235	900	2,680			
Emprunts		4,606	2,313	3,863	3,863	2,680			
Total	3,989	4,869	3,575	3,235	4,765	2,680			

suite, depuis 1935, les mesures d'économies sont peu à peu diminuées ou abrogées. Si bien que, en définitive, la politique d'économie pratiquée en 1933 et 1934 apparaît surtout comme ayant été la réalisation d'une promesse politique. D'abord considérée comme indispensable au rétablissement du crédit public, elle fut rapidement réduite à peu de chose, emportée par le mouvement d'augmentation des dépenses publiques extraordinaires. Quant à ses résultats, il est difficile d'établir des chiffres : ils apparaissent quelque peu dans l'évolution des dépenses de secours aux vétérans en 1933 et 1934 ; mais pour les traitements, d'autres facteurs interviennent, notamment l'augmentation du nombre des agents des services publics (1), et l'on ne peut arriver à une conclusion précise.

L'origine du déficit réside principalement, comme nous l'avons indiqué, dans les nouvelles dépenses « de reprise et d'assistance ». Quant à la diminution progressive de ce déficit, elle n'a pas son origine dans une diminution des dépenses du gouvernement fédéral. Car, si les dépenses « de reprise et d'assistance » tendent à diminuer légèrement, cette diminution est compensée par une augmentation des dépenses faites à d'autres titres. C'est donc surtout l'augmentation des recettes qui a contribué à réduire peu à peu le déséquilibre du budget fédéral.

A cet égard, il faut remarquer que la source principale des plus-values fiscales a été la reprise économique. Mais on ne peut pas négliger l'effet des mesures fiscales qui ont été prises. Ces mesures ont consisté d'abord en réformes diverses d'assiette et de taux, tendant à un accroissement

(1) Cf. p. 108.

des ressources normales (1). Mais, ce qui est surtout intéressant, c'est, simultanément aux mesures d'intervention dans le domaine économique, engendrant de grosses dépenses, l'institution, dans la plupart des cas, de taxes et d'impôts spéciaux, destinés à constituer une compensation ou une atténuation de ces dépenses. On sait, d'ailleurs, qu'un des résultats les plus graves des condamnations prononcées par la Cour Suprême est, précisément, d'avoir entraîné la suspension du paiement de ces impôts, ou même leur remboursement, alors que les dépenses afférentes aux mesures correspondantes avaient déjà été ou continuaient d'être effectuées. C'est ainsi, par exemple, que l'annulation de l'A. A. A. a empêché la perception de taxes dont on attendait un rendement annuel de 500 millions de dollars environ.

Un tel facteur ne doit pas être négligé, lorsqu'on veut comprendre l'évolution du budget fédéral, lorsqu'on se demande — ce qui est la question capitale — pourquoi le budget américain, délibérément déséquilibré par le financement du « *New Deal* », tarde à se remettre en équilibre beaucoup plus que ne l'avait espéré et promis, à l'origine, le Président Roosevelt. En somme, celui-ci escomptait

(1) Nous ne pouvons pas analyser le détail de ces mesures. Dans l'ensemble, elles portent sur les impôts directs et les impôts sur les successions et donations ; elles consistent en une aggravation de plus en plus forte de la progressivité ; certains impôts de consommation sont seulement légèrement relevés. On ne doit pas négliger, d'autre part, l'institution d'un impôt assez élevé (5 dollars par baril de 31 gallons, c'est-à-dire environ 117 litres) sur les boissons alcooliques ne contenant pas plus de 3°2 d'alcool, en corrélation avec l'autorisation de fabriquer et vendre lesdites boissons (loi du 11 janvier 1934) (Cf. ROY G. BLAKEY and GLADYS C. BLAKEY, *Revenue act of 1934 in the American Economic Review*, sept. 1934 ; *Revenue act of 1936*, *ibid.*, sept. 1936).

que les dépenses occasionnées par sa politique de reprise aurait cette *rentabilité dans le cadre de l'économie nationale* que nous avons délinée dans notre première partie (1). Or, non seulement le rétablissement de l'équilibre budgétaire s'est trouvé reporté d'année en année, mais encore, à l'heure actuelle, alors que ce rétablissement est maintenant officiellement recherché (2), on ne peut pas, malgré la reprise, l'envisager avec quelque certitude pour un prochain avenir. C'est ainsi que le budget de 1937-1938 a fait l'objet d'un premier message, dans lequel un excédent de 1.135 millions de dollars était prévu. Mais un second message est venu ensuite réviser les prévisions primitives, qui se révélaient trop optimistes (3), et un déficit est maintenant prévu pour cette année encore, d'un montant, il est vrai, relativement peu important (820 millions de dollars). Le rétablissement de l'équilibre budgétaire est maintenant promis pour 1938-1939 : « en continuant notre politique actuelle et les gains qu'elle permet, le budget 1939 sera en complet équilibre, et couvrira même sur les ressources générales l'amortissement de la dette » (4).

Sur cette persistance du déficit du budget fédéral, il faut, selon nous, faire un certain nombre de remarques, qui aboutissent à écarter l'idée d'une relation entre ce défi-

(1) PP. 55 et suiv.

(2) Par exemple, le Président Roosevelt déclare dans son premier message relatif au budget de 1937-1938, que, à l'avenir, « aucune extension de l'activité gouvernementale ne doit être autorisée, sans que la nécessité en ait été exactement déterminée, et que les fonds soient disponibles pour en couvrir la dépense ».

(3) La majoration de recettes attendue pour 1937-1938 par rapport à 1936-1937 atteignait 41 o/o. Or les derniers résultats connus ne présentaient, par rapport à la période correspondante de l'année précédente, qu'une amélioration de 15 o/o (Cf. *Bulletin quotidien de la S. E. I. E.*, 5 mars 1937).

(4) Second message présidentiel relatif au budget de 1937-1938.

cit persistant et une efficacité insuffisante de la politique de reprise du Président Roosevelt.

Il faut d'abord constater que, tout au moins à partir de 1934-1935, la reprise économique est très nette : on ne peut pas, par conséquent, imputer à l'insuffisance de cette reprise la persistance du déficit budgétaire. Inversement, d'ailleurs, l'essor économique, nous l'avons signalé, n'a sans doute pas son origine exclusive, ni parfois même son origine principale, dans les dépenses d'expansion économique effectuées.

Mais, d'autre part, on constate, malgré la reprise, la persistance d'un chômage important (1), qui tend à prendre un caractère structurel. Or, les préoccupations d'ordre social tendant à devenir de plus en plus prépondérantes dans l'action du Président Roosevelt, la persistance du chômage peut devenir une source de dépenses importantes, d'un caractère relativement permanent (2).

Enfin, comme l'indique le Président Roosevelt, il se produit un accroissement des dépenses publiques ordinaires qui n'est qu'« un reflet de la croissance normale du pays : la plupart des fonctions traditionnelles du gouvernement coûtent plus cher à mesure que l'activité industrielle ou agricole qu'elles concernent se développe ».

(1) p. 101.

(2) Dans son premier message relatif au budget de 1937-1938, le Président Roosevelt déclarait :

« C'est ma conviction que, si chaque employeur, effectif ou puissance, entreprenait dans les six prochains mois de donner du travail à des personnes aujourd'hui secourues par le Gouvernement, le budget général pourrait être définitivement équilibré. Sans une telle collaboration des employeurs, la question de l'équilibre pour 1938 reste ouverte, pour la raison que le gouvernement n'a pas plus l'intention demain que par le passé de permettre que des familles américaines meurent de faim ».

Quoi qu'il en soit de ces différentes causes de la persistance du déficit du budget fédéral, il n'en reste pas moins que cette persistance n'est pas restée sans avoir d'importantes conséquences en ce qui concerne le volume de la dette publique. C'est ainsi que l'augmentation de la dette fédérale, de 1932 à 1936, atteint 70 0/0 environ.

Mais cette augmentation apparaît moins grave, si l'on considère ce que représente la dette publique par rapport à la population américaine et par rapport au volume des recettes fiscales. Cela s'exprime dans le tableau ci-contre, où nous donnons le volume de la dette publique aux États-Unis, ce qu'il représente par tête d'habitant, et le pourcentage de recettes fiscales nécessaires pour couvrir le service de cette dette.

Il est remarquable, d'autre part, que les recours à l'emprunt du gouvernement fédéral n'ont pas affecté le crédit public, qui tend au contraire à devenir meilleur. On trouvera un symptôme de cette amélioration dans l'évolution du taux de rendement des obligations du Trésor ayant au moins 8 ans à courir (en 0/0) :

	1933	1934	1935	1936	1937
Janvier.	3,49	3,50	2,83	2,68	2,29
Février.	3,29	3,32	2,73	2,62	
Mars	3,44	3,21	2,69	2,54	
Avril	3,43	3,12	2,64	2,51	
Mai	3,51	3,04	2,61	2,50	
Juin.	3,22	2,94	2,61	2,50	
Juillet	3,20	2,85	2,59	2,50	
Août	3,21	2,99	2,66	2,43	
Septembre.	3,20	3,20	2,78	2,44	
Octobre.	3,22	3,18	2,77	2,42	
Novembre.	3,46	3,13	2,73	2,29	
Décembre	3,53	3,10	2,73	2,27	

Tels sont les aspects particuliers de la solution américaine du problème qui fait l'objet de notre étude. On voit que son succès dépend de la façon dont évoluera, dans un

LA DETTE PUBLIQUE DES ÉTATS-UNIS (1)

	1919	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
MONTANT TOTAL												
(millions de dollars)												
Dette fédérale	25,928	20,093	18,892	17,978	17,399	16,439	17,985	19,808	22,894	27,737	29,625	34,506
Dette des États	744	4,858	4,995	2,144	2,300	2,444	2,666	2,896	3,017	3,231	3,423	3,394
Dette des collectivités locales	6,349	44,910	42,852	43,692	44,600	45,660	46,672	47,436	46,528	46,406	46,285	46,460
Total	33,021	33,861	33,739	33,814	34,299	34,543	36,423	39,840	42,439	47,110	49,333	54,360

MONTANT PAR HABITANT

Dette fédérale	230	164	153	144	136	128	128	144	149	149	168	200
Dette des États	3	6	6	7	7	8	10	11	13	14	14	14
Dette des collectivités locales	45	75	84	84	89	97	109	114	107	100	99	100
Total	278	245	240	235	232	233	247	266	269	263	281	314

POURCENTAGE DE RECETTES FISCALES NÉCESSAIRES POUR COUVRIR LE SERVICE DES INTÉRÊTS

Dette fédérale	13,8	24,3	22,6	21,8	19,2	18,2	21,8	31,8	34,4	25,6	22,7	19,2
Dette des États	4,5	6,0	5,7	5,6	5,7	5,6	6,2	6,8	7,7	7,3	7,6	6,8
Dette des collectivités locales	10,6	14,6	14,9	12,0	12,3	12,5	14,3	15,5	16,4	16,1	16,2	16,3
Total	4,7	8,9	9,2	9,1	9,2	9,8	10,9	12,3	15,3	16,3	16,2	13,3

(1) Cf. MABEL NEWCOMER, *Analysis of the Nature of American Public Debt in American Economic Review*, supplément au numéro de mars 1937.

avenir proche, la situation économique et financière des États-Unis.

A cet égard, il est certain, que, si le chômage continuait à manifester une tendance à devenir partiellement structurel, les dépenses faites pour le combattre devront cesser d'être considérées comme extraordinaires et ne devront plus être couvertes par l'emprunt. Mais sera-t-il, politiquement et économiquement, possible de financer des dépenses aussi importantes par l'impôt ?

D'autre part, le déficit budgétaire n'a, certes, pas de conséquences alarmantes, tout au moins pour le moment, du fait que le gouvernement fédéral est à même d'emprunter à des taux intéressants, et que la dette publique n'atteint pas un montant trop important (par rapport aux possibilités de l'économie et du marché des capitaux américains). Mais il est évident que l'existence d'un déficit budgétaire de 418 ou 820 millions de dollars, suivant qu'on tient compte ou non de l'amortissement de la dette, alors que la reprise économique a développé la matière imposable, est un fait très préoccupant, de nature à ébranler finalement le crédit public.

En fin de compte, il apparaît que la politique du Président Roosevelt, en ce qui concerne le problème que nous étudions, ne se trouvera pleinement justifiée que si la reprise économique se maintient et se développe suffisamment : d'une part, pour que le chômage subsistant, de caractère structurel, ne soit pas d'un volume trop considérable ; d'autre part et surtout, pour que les excédents budgétaires permettent d'effectuer des amortissements.

A la question de savoir si un tel espoir est permis, il est trop tôt pour répondre. Mais il est certain que les troubles sociaux et les mouvements boursiers survenus très récemment peuvent faire naître, à ce sujet, de sérieuses préoccupations.

CHAPITRE III

L'ALLEMAGNE

En aucun pays, le problème de la lutte contre le chômage et de son financement ne s'est posé avec autant d'acuité qu'en Allemagne, ces dernières années. Et cela aussi bien en raison du nombre énorme des sans-travail qu'en raison de difficultés financières sans précédent.

De cette acuité particulière du problème, il est résulté que le Reich, en particulier le III^e Reich, a été amené à des mesures extrêmes et à des solutions inédites. Et il sera intéressant de déterminer, parmi elles, ce qui est réellement nouveau et ce qui est seulement l'application des principes classiques, ce qui est fonction de la structure économique et financière de l'Allemagne et ce qui pourrait aussi bien être réalisé ou se produire sous un autre régime ou dans un autre pays. Mais, ce qui est également intéressant, non seulement au point de vue scientifique, mais aussi au point de vue politique, c'est que les solutions apportées au problème de la lutte contre le chômage et de son financement ont été et restent un des facteurs déterminants de l'évolution politique de l'Allemagne. Il est certain, en effet, que la politique de déflation pratiquée par Brüning et l'insuccès des derniers gouvernements du régime de Weimar en matière de lutte contre le chômage ont grandement contribué aux progrès du national-social-

lisme et à son avènement au pouvoir ; inversement les résultats obtenus par le III^e Reich dans sa politique de « création de travail » ont consolidé le régime au pouvoir ; il n'est pas douteux, enfin, que le maintien de ces résultats est une nécessité politique absolue pour le national-socialisme : si celui-ci devait se heurter dans ce domaine à une impossibilité économique et financière, de graves conséquences politiques seraient à craindre.

En fait, il faut d'ailleurs constater que les phases de la vie économique et financière de l'Allemagne correspondent sensiblement aux phases de son évolution politique. Cela tient à ce que les différents gouvernements qui se sont succédé au pouvoir ont, les uns et les autres, pratiqué d'une manière énergique et absolue des politiques très différentes, ou même tout à fait opposées, dans le domaine économique et financier. De ces politiques successives, auxquelles correspondent des phases de la vie économique allemande, il nous a paru utile de faire une analyse générale (1), avant d'étudier d'une manière plus précise les mesures qui concernent notre problème particulier.

(1) Les principaux éléments de cette analyse générale ont été trouvés dans les chroniques annuelles de M. LAUFENBURGER dans la *Revue d'économie politique* (*La vie économique en Allemagne*).

I

A ne s'en tenir qu'aux traits les plus généraux, nous croyons qu'il est possible de distinguer trois grandes phases dans la vie économique allemande : 1930-1932, l'œuvre du chancelier Brüning ; 1932-1933, les gouvernements von Papen et von Schleicher ; 1933 à aujourd'hui, l'œuvre du III^e Reich.

Le docteur Brüning a été chancelier du Reich du 30 mars 1930 au 1^{er} juin 1932 : son gouvernement correspond sensiblement aux deux premières et aux deux plus graves années de crise en Allemagne.

Les facteurs particuliers de la crise économique en Allemagne sont complexes, et il n'entre pas dans notre sujet de les analyser. Il faut cependant souligner deux ordres de faits, qui ont contribué à lui donner une singulière gravité. C'est, d'abord, une situation financière très particulière, caractérisée par le volume considérable de capitaux étrangers, en particulier américains, placés en Allemagne avant la crise ; le retrait massif et rapide de ces capitaux provoquera un effondrement que l'épargne allemande, très faible depuis la crise de 1924, ne pourra pas parer. En second lieu, ce qui a contribué encore plus à la gravité de la crise en Allemagne, c'est que ces capitaux étrangers ont été utilisés à une expérience de « rationalisation » économique systématique : d'une part, ils ont été investis dans un équipement industriel et commercial dont la création a certes procuré de l'emploi à un certain nombre de travailleurs, mais qui a abouti à priver de travail un nombre beaucoup plus grand (dès avant la crise) ;

d'autre part, quand la dépression est survenue, l'improductivité de cet outillage s'est accentuée et a pesé lourdement sur l'économie allemande.

Quant aux conséquences de la crise en ce qui concerne plus particulièrement notre problème, il faut souligner tout d'abord l'accroissement énorme du nombre des chômeurs. De moins de deux millions dans les années de prospérité, il passe de 1930 à 1932 à trois, quatre, cinq et six millions (1). En ce qui concerne les finances publiques, on assiste à une diminution rapide du produit des impôts : de 1929 à 1930, elle est seulement de 146 millions de Reichsmarks, mais, de 1930 à 1931, elle est de 1.235 millions, et, de 1931 à 1932, elle est de 1.143 millions, soit une diminution de deux milliards et demi, ou de 27 1/2 0/0, de 1929 à 1932. Le déficit du budget du Reich reste cependant relativement faible, et tend même à disparaître de 1930 à 1932 : c'est que la part de recettes fiscales que le Reich cède aux pays est diminuée ; c'est aussi et surtout que les dépenses sont réduites, soit sous l'effet de mesures d'économie, soit surtout par suite de la cessation des paiements au titre des réparations. C'est ce que nous faisons apparaître dans le diagramme ci-contre (2).

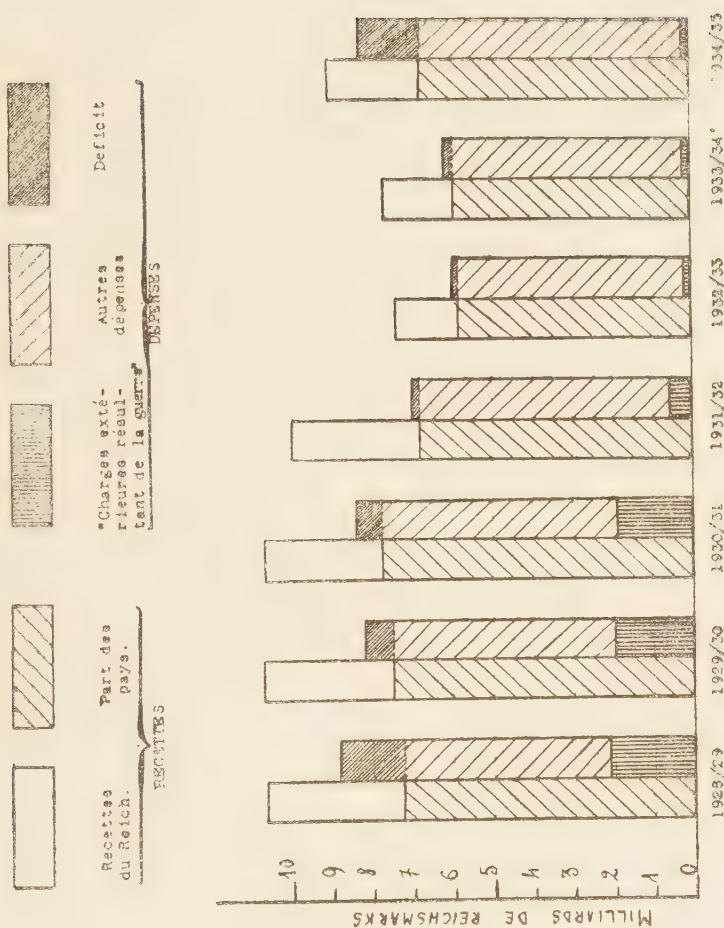
Quant aux collectivités locales, leur situation financière est désastreuse. Les finances communales, en particulier, supportent de plus en plus difficilement des charges sociales croissantes ; d'autre part, les communes se sont beaucoup endettées, et la plus grande partie de leur dette est à court terme, ou dûe à l'étranger.

En présence d'une telle situation, le chancelier Brüning

(1) Cf. p. 134.

(2) Cf. également pp. 136-137.

Le budget allemand.



s'est efforcé d'appliquer la théorie classique de lutte contre les crises : en matière financière, maintien de l'équilibre budgétaire par la compression des dépenses publiques, de manière à ramener celles-ci au niveau de la capacité contributive de la nation diminuée par la dépression économique ; corrélativement, dans le domaine économique, diminution des prix de revient, en particulier par l'abaissement du taux de l'intérêt, afin d'accroître les débouchés à l'intérieur et à l'extérieur ; enfin, mesures de lutte contre le chômage, mais d'un caractère accessoire et d'une faible charge pour les finances publiques.

On trouvera ces dernières décrites plus loin : la création directe de travail y occupe une place minime ; il semble que, dans ce domaine, les mesures prises l'ont été surtout pour satisfaire l'opinion publique. L'œuvre principale est constituée par les mesures de plus en plus énergiques destinées à réduire les frais et à maintenir l'équilibre financier de l'assistance et de l'assurance-chômage. Quant à la politique financière et économique générale, un très gros effort de déflation a été réalisé, principalement par une série d'« ordonnances de nécessité » (*Notverordnungen*), la plus importante en date du 8 décembre 1931. Cet effort s'est traduit, d'une part, par d'énergiques compressions budgétaires, étendues même aux finances des collectivités locales (souvent contre leur gré), et, d'autre part, dans le domaine économique, par une action systématique en vue d'obtenir une baisse portant non seulement sur le taux de l'intérêt, mais aussi sur les loyers, les salaires et les prix.

Quant à l'effet immédiatement recherché, il semble que le chancelier Brüning ait à peu près réussi à l'obtenir : la situation financière s'est assainie et légèrement améliorée,

sans devenir pourtant favorable ; une baisse des prix et un accroissement des exportations se sont produits. Mais lorsqu'on considère le résultat définitif, on doit constater que, ces résultats immédiats obtenus, il n'en résulte ni une amélioration de la conjoncture, qui ne cesse d'évoluer dans un sens défavorable, ni une diminution du chômage, qui atteint des niveaux catastrophiques. Si bien que, d'une manière générale, il apparaît que l'action courageuse et énergique du docteur Brüning, pendant les deux années qu'il fut au pouvoir, s'est finalement traduite par un échec très net dans le domaine économique.

Les raisons de cet échec nous paraissent de deux ordres.

En premier lieu, gouvernant dans des conditions politiques particulièrement difficiles, contraint de ménager des intérêts et des partis opposés, le chancelier Brüning ne put exercer son action, dans le domaine économique, avec l'unité et la continuité désirables. C'est ainsi que l'agriculture a bénéficié d'une protection douanière particulière, et même de subventions (*Osthilfe*) ruineuses pour les finances publiques, quelquefois même scandaleuses ; cette politique était contradictoire avec celle suivie à l'égard des autres branches de l'économie, et susceptible d'en neutraliser les effets.

D'autre part, on peut se demander si l'action de déflation des salaires et des prix, se produisant dans le même sens que l'évolution de la conjoncture et se cumulant avec ces effets, était pleinement opportune. Il ne s'agit point ici de discuter la valeur de la théorie classique de lutte contre les crises. Car, même si l'on se tient à cette théorie, tout le monde s'accorde à considérer que certaines limites ne doivent cependant pas être dépassées, faute de quoi il en résulte un dommage substantiel pour l'économie nationale. Or, dans le cas de l'Allemagne sous

le gouvernement Brüning, la crise de déflation était déjà par elle-même d'une ampleur exceptionnelle, puisqu'aux effets de la dépression économique s'ajoutaient les conséquences de l'effondrement du crédit entraîné par le retrait massif des capitaux étrangers : la tendance déflationniste aurait donc pu être contenue au lieu d'être généralisée.

Quoi qu'il en soit, après l'effacement du docteur Brüning, la politique économique du gouvernement allemand change tout à fait. La République de Weimar à son déclin tente de rétablir la situation par des procédés qui esquissent déjà la politique que pratiquera le national-socialisme au pouvoir. On entre dans une période où une série de plans successifs vont être établis et exécutés, en se donnant pour but de redresser la conjoncture par l'octroi de plus en plus large de crédits et de commandes d'État.

Le détail des programmes mis en œuvre par les gouvernements von Papen et von Schleicher sera étudié plus loin (1). On peut considérer qu'ils inaugurent une politique nouvelle, à la fois par l'ampleur des crédits et par le mode de financement. C'est ainsi que le plan von Papen met une somme de 2.740 millions de Reichsmark à la disposition de l'économie nationale ; quant au gouvernement von Schleicher, qui devait, pour se maintenir au pouvoir, combattre le national-socialisme et se concilier les milieux syndicalistes, il met résolument en œuvre un plan de travaux publics de 500 millions de Reichsmarks, à dépenser immédiatement et rapidement (d'où le nom de *Sofort-Programm*).

Mais l'aspect le plus nouveau de ces plans réside dans

(1) Cf. pp. 162 et suiv.

leur mode de financement. C'est essentiellement l'idée de « préfinancement » (*Vorfinanzierung*) qui est la base du système : l'État, qui effectue des dépenses publiques supplémentaires pour soutenir et ranimer l'économie nationale, ne se procure pas les ressources nécessaires au moyen d'un prélèvement supplémentaire sur le revenu national actuel ; il compte sur la prospérité, qui résultera de la mise en œuvre du programme, pour produire dans les années suivantes un accroissement de recettes budgétaires ; il règle donc les dépenses du programme au moyen d'instruments de crédit (traites, bons d'impôts) venant à échéance pendant ces années, au cours desquelles les plus-values budgétaires pourvoieront aux remboursements. L'idée de « préfinancement », c'est donc essentiellement l'espoir que les dépenses effectuées auront cette *rentabilité dans le cadre de l'économie nationale* dont nous avons analysé les conditions dans notre première partie (1). Il faut remarquer également que ce préfinancement se présentait à peu près comme le seul mode de financement possible, étant donné l'état du crédit public et du marché des capitaux.

M. Hitler, arrivé au pouvoir au début de 1933, avait mis au premier plan de sa propagande la lutte contre le chômage : la diminution du nombre des chômeurs va être un des principaux objectifs du III^e Reich. Elle sera obtenue, d'une part, en écartant du marché du travail une fraction importante de la population active, d'autre part, par l'augmentation du volume de l'emploi.

Quant au premier point, seule une dictature aussi rigoureuse que celle du national-socialisme pouvait réussir à écarter du marché du travail des milliers d'individus.

(1) Cf. pp. 55 et suiv.

Elle le fit par des restrictions au travail des femmes, en imposant aux jeunes citoyens des stages plus ou moins longs à la campagne, etc., et surtout en enrôlant les jeunes gens pendant une durée de deux ans et demi environ dans le « service du travail » et le service militaire. Le nombre des personnes ainsi écartées du marché du travail semble être de 1.500.000 environ.

Quant à l'augmentation du volume de l'emploi, elle a été obtenue successivement par une politique de « création du travail » (*Arbeitsbeschaffung*), par la politique de réarmement intensif, et enfin par la mise en œuvre d'un plan quadriennal, destiné à réaliser l'autarcie intégrale de l'Allemagne.

La politique d'*Arbeitsbeschaffung*, qui est pratiquée en 1933 et 1934, est la continuation de la politique inaugurée par les plans de travaux des gouvernements von Papen et von Schleicher. Elle ne se distingue que par l'ampleur encore accrue des sommes mises en jeu, par un certain perfectionnement des procédés de financement (qui restent pourtant de même nature, relevant de la notion de « pré-financement »), et par une tendance croissante à faire confiance davantage aux initiatives privées.

Puis, au cours des années 1935 et 1936, c'est le réarmement qui se place au centre de la vie économique allemande ; il devient, à la place de la politique de travaux publics, devenue moins active, un facteur de résorption du chômage. D'autre part, sous l'influence de plus en plus prépondérante du docteur Schacht, nommé Président de la Reichsbank, puis Ministre de l'Économie Nationale, des efforts sont faits pour que les dépenses supplémentaires de l'État soient financées par des emprunts normaux et à long terme.

A partir de 1936, le III^e Reich s'étant constitué sa puissance militaire, l'activité des industries d'armement tend à décroître (tout en restant cependant très importante). Mais, à ce moment, est préparé et mis en œuvre un plan quadriennal destiné à réaliser l'indépendance économique de l'Allemagne ; son organisation sous la direction du Général Göring en souligne le but politique. Ce plan se traduit par un effort énorme et très coûteux pour modifier la structure de l'industrie allemande, en vue de développer la production des « ersatz » ; c'est une politique de « réindustrialisation », de révision systématique de l'outillage productif, politique qui est encore créatrice d'emploi.

Ces différentes phases de l'action du III^e Reich en vue de résorber le chômage s'intègrent dans une politique économique et financière générale, dont le caractère essentiel est qu'elle aboutit à discipliner, ou même, en quelque sorte, à mobiliser l'ensemble de l'activité économique et des opérations financières. D'autre part, ce n'est pas seulement une politique d'économie dirigée, car, dans les pays où une telle politique est pratiquée, on peut distinguer celles des activités économiques qui relèvent des pouvoirs publics, et celles qui relèvent de l'initiative privée. Sous le régime national-socialiste, une telle distinction n'est certes pas complètement impossible à faire, mais il faut souligner qu'elle perd presque toute sa signification. Qu'importe, en effet, qu'une forme d'activité économique relève ou non de l'initiative privée, lorsque cette initiative, même si elle n'est pas officiellement enserrée dans des restrictions et des prescriptions, n'est pas une initiative libre ; lorsqu'elle ne saurait agir dans un sens divergent de celui de la politique générale ; lorsqu'on lui prodigue des « conseils » qui ont l'efficacité d'ordres ? Sous le régime

national-socialiste, même les secteurs non-dirigés de l'économie suivent la direction de la politique économique générale.

Un autre caractère de la vie économique allemande, qui n'a cessé de s'accroître depuis 1933, c'est qu'elle évolue en vase clos. Les changes sont contrôlés, le commerce extérieur est contrôlé, les dettes extérieures ont fait l'objet de moratoires successifs de plus en plus importants : mesures nécessaires pour que la balance des paiements soit maintenue dans un équilibre rendu indispensable par la pénurie de devises et d'or (1). A l'abri de ces mesures, la monnaie garde théoriquement et officiellement la même parité ; mais les différentes catégories de créances bloquées en Allemagne donnent naissance à différentes catégories de marks, qui se négocient à des taux très variables, mais marquant toujours une dépréciation plus ou moins importante par rapport à la parité officielle.

Quoi qu'il en soit, on doit le signaler tout de suite, il apparaît que la lutte contre le chômage entreprise par le III^e Reich a été couronnée de succès. Le nombre des chômeurs enregistrés arrive à tomber à un niveau extrêmement bas : 563.000 en juillet 1937 (2). C'est là un résultat particulièrement remarquable si l'on songe que c'est à partir de 1934 qu'arrivent à nouveau sur le marché du travail des générations normales ou même très abondantes, alors que, au contraire, c'est au moment où c'étaient les générations « creuses » qui sortaient de l'école, que le chômage fut le plus important.

(1) Cf. p. 140, l'évolution du poste « or et devises » de la Reichsbank.

(2) Cf. p. 134.

Nombre de jeunes gens sortis annuellement de l'école	
1928	1.230.000
1929	1.600.000
1930	762.000
1931	665.000
1932	606.000
1933	665.000
1934	1.245.000

C'est que, en dehors des mesures destinées à écarter du marché du travail un certain nombre de personnes — mesures dont l'effet est certain — le volume de l'emploi est revenu au niveau de 1929 et l'a même dépassé (1), tandis que la durée du travail augmentait également (2).

Il est remarquable, d'autre part, que le nombre des chômeurs enregistré au cours de l'été 1937 peut être considéré comme correspondant à la disparition presque complète du chômage d'origine structurelle ou cyclique. Avec une population active de l'importance de celle que permet d'évaluer la seule statistique des caisses d'assurance-maladies, on peut, en effet, évaluer le chômage « constant » à 200.000 individus environ (3) ; et si le nombre des chômeurs infirmes ou inaptes à travailler est évalué aux mêmes chiffres, on peut en conclure qu'il y a peut-être encore environ 150.000 chômeurs en chômage saisonnier, mais que le chômage structurel ou cyclique est résorbé.

Mais ces résultats très brillants n'ont été obtenus qu'au

(1) Cf. p. 135.

(2) Cf. p. 155.

(3) Ce chiffre peut trouver un élément de confirmation dans le fait que l'office de placement et d'assurance-chômage a effectué, pour le seul mois d'avril 1937, un chiffre de 849.000 placements.

prix d'un énorme effort financier. On ne possède malheureusement pas sur cet effort des données toujours très nettes, étant donné qu'une grande partie de leurs éléments sont tenus secrets, et que, notamment, le budget des dépenses du Reich n'est pas publié depuis 1934. Or, nous ne pouvons que nous en tenir aux chiffres officiels (1).

On doit d'abord constater que, en fait, le III^e Reich a pu effectuer d'énormes dépenses et que les difficultés financières n'ont pas constitué pour lui un obstacle de nature à l'y faire renoncer. Les ressources nécessaires ont été trouvées principalement par des emprunts à court terme. A l'origine, en 1933 et même en 1934, c'est à peu près le seul mode de financement possible, et le seul utilisé en fait. Puis se produit une augmentation des recettes fiscales, insuffisante, d'ailleurs, pour couvrir les dépenses nouvelles, et à plus forte raison pour amortir les précédentes ; mais sous l'impulsion du docteur Schacht, des mesures sont prises pour reconstituer le marché des capitaux, et surtout pour le reconstituer au profit des finances publiques, de telle sorte qu'une série d'emprunts à long terme, ayant le caractère d'emprunt de consolidation, peuvent être émis : à la fin de 1937, ils atteindront un montant voisin de 9 milliards de Reichsmarks.

On aurait pu en espérer un assainissement de la situation, mais, la « réindustrialisation » succédant au réarmement, et les deux catégories de dépenses tendant à se

(1) On a même contesté la valeur des chiffres officiels publiés par le III^e Reich. Nous ne pouvons pourtant nous baser que sur eux. Il sera constamment sous-entendu que *les conclusions, que nous serons amenés à appuyer sur ces chiffres, ne sont valables qu'autant que ceux-ci sont exacts.*

cumuler, il se produit une telle absorption de capitaux que la dette flottante ne diminue pas, augmente même, malgré la série d' « épongeages » successifs que constituent les emprunts de consolidation effectués. Le résultat le plus certain est une augmentation massive de l'ensemble de la dette publique (1).

Quant à la situation monétaire, l'inflation de crédit effectuée avec le concours de la Reichsbank est, certes, restée longtemps sans se traduire par une augmentation sensible des billets en circulation ; mais cette circulation a fini par augmenter fortement, et tend encore à s'accroître (2). Il ne saurait en résulter une baisse de la valeur de la monnaie à l'extérieur, puisqu'il n'y a pas à proprement parler de marché des changes ; mais à l'intérieur, l'inflation monétaire risque d'être un facteur de hausse des prix.

Le III^e Reich a vaincu le chômage. Mais sa politique a fait naître deux grands problèmes qu'il lui sera particulièrement difficile de résoudre : le problème financier et le problème des prix.

Les aspects de la vie économique allemande intéressant plus particulièrement notre problème sont exprimés par les tableaux suivants :

(1) Cf. pp. 138-139.

(2) Cf. p. 140.

CHOMEURS ENREGISTRÉS
(Statistique des bureaux de placement)
(× 4.000).

	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Janvier.	—	—		3.218	4.887	6.042	6.014	3.773	2.974	2.520	1.853
Février.	—	—		3.366	4.972	6.128	6.001	3.373	2.764	2.545	1.614
Mars.	—	—		3.044	4.744	6.034	5.598	2.798	2.402	1.937	1.245
Avril.	—	—		2.787	4.558	5.739	5.351	2.609	2.233	1.763	961
Mai.	—	—		2.635	4.053	5.583	5.059	2.529	2.019	1.491	776
Jun.	—	—		2.641	3.954	5.476	4.857	2.431	1.877	1.315	648
Juillet.	—	—		2.765	3.990	5.392	4.464	2.426	1.754	1.170	563
Août.	—	—		2.883	4.215	5.224	4.424	2.398	1.706	1.098	
Septembre.	—	—	1.323	3.004	4.355	5.103	3.849	2.282	1.714	1.035	
Octobre.	—	—	1.557	3.253	4.623	5.409	3.745	2.268	1.829	1.076	
Novembre.	—	—	2.036	3.763	5.068	5.355	3.715	2.353	1.984	1.197	
Décembre.	—	—	2.851	4.384	5.668	5.773	4.059	2.605	2.508	1.479	
Moyenne	4.353 (1)	4.353 (1)	1.892	3.076	4.520	5.575	4.804	2.748	2.451 (2)	1.593	
Moyenne du pre- mier se- mestre.										1.924	1.082

(1) Evaluations de l'Institut für Konjunkturforschung.

(2) A partir d'avril 1935, y compris la Sarre (30 ou 40.000 chômeurs enregistrés pendant les années de chômage maximum).

OUVRIERS OCCUPÉS
Statistique des caisses de l'assurance-maladie
(× 1 000)

1928	Moyenne	17.436
1929	—	17.595
1930	—	16.409
1931	—	14.336
1932	—	12.518
1933	—	13.016
1934	—	15.041
1935	Janvier	14.409
»	Avril	15.930
»	Juillet	16.640
»	Octobre	16.507
1936	Janvier	15.672
»	Février	15.675
»	Mars	16.416
»	Avril	17.039
»	Mai	17.520
»	Juin	17.675
»	Juillet	17.839
»	Août	17.896
»	Septembre	17.886
»	Octobre	17.785
»	Novembre	15.598
»	Décembre	16.955
1937	Janvier	16.599
»	Février	17.014
»	Mars	17.497
»	Avril	18.448
»	Mai	18.776

INDICE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE
(Moyenne mensuelle ; 1928 = 100)

	Indice global	Biens de production	Biens de consommation
1929.	101,4	103,2	97,0
1930.	87,1	85,5	91,2
1931.	68,5	61,0	86,5
1932.	54,0	45,7	74,0
1933.	61,5	54,7	80,1
1934.	80,9	77,2	89,6
1935.	85,3	22,2	85,6
1936.	107,8	112,9	95,6
1936 (1 ^{er} trimestre) . . .	96,6	98,6	91,6
1937 (1 ^{er} trimestre) . . .	109,5	114,8	97,0

	1928-29	1929-
Impôts sur le revenu et sur la fortune.	4.178,3	4.277,3
Impôts sur les transactions et sur les transports. . .	1.968,5	1.990,5
en particulier, impôt sur le chiffre d'affaires . . .	1.000,1	1.010,1
Droits de douane	1.104,6	1.090,6
Droits de consommation	1.773,0	1.800,0
Total des impôts.	9.024,4	9.177,4
<i>A déduire</i> : parts des pays	3.328,8	3.188,8
remises de certificats d'impôts	—	—
fonds spécial pour allocations de mariage	—	—
Recettes fiscales	5.695,6	5.988,6
Recettes diverses de l'administration financière générale		
rale	208,1	130,1
Recettes diverses des Ministères et des Services. . .	398,2	798,2
Contributions aux réparations, non comprises dans le		
Budget	957,9	477,9
<i>Recettes ordinaires</i>	7.259,8	7.399,8
<i>Recettes extraordinaires</i> (non compris les emprunts).	19,4	119,4
 Total des recettes	 7.279,2	 7.509,2
 Total des dépenses	 8.816,9	 8.186,9
Traitements	829,2	849,2
Pensions	1.853,3	1.783,3
Police	199,5	199,5
Dépenses de matériel des différents Ministères . . .	1.192,5	992,5
Prévoyance sociale	1.116,4	1.346,4
Diverses (1)	110,7	160,7
Dette publique : Intérêt et amortissements	234,5	224,5
« Dette de liquidation des emprunts »	372,4	382,4
Remboursements ou achats de bons		
du Trésor.	—	—
Charges intérieures résultant de la guerre	430,0	320,0
Charges extérieures résultant de la guerre	2.178,4	1.968,4

(1) Chiffres tirés du fascicule « Allemagne » de la publication de la S

emand (1).

1930-31	1931-32	1932-33	1933-34	1934-35	1935-36
4.076,6	3.240,3	2.050,3	4.870,7	2.412,7	3.459,9
1.884,4	1.760,8	1.972,5	2.491,6	2.556,9	2.715,9
996,2	994,1	1.354,4	1.516,2	1.872,5	2.020,3
1.083,0	1.147,4	1.106,0	1.165,1	1.148,6	1.249,6
1.981,6	1.641,5	1.518,2	1.718,8	2.104,6	2.224,9
9.025,6	7.790,0	6.647,0	6.846,2	8.222,8	9.650,3
2.870,4	2.140,3	1.559,9	1.705,8	2.254,5	—
—	—	—	—	299,2	318,1
—	—	—	—	37,5	—
6.155,2	5.649,7	5.087,1	5.440,4	5.631,6	—
—	—	—	—	—	—
102,9	466,7	194,8	208,2	509,8	—
1.043,0	668,9	539,7	583,6	625,1	—
—	—	—	—	—	—
7.304,1	6.785,3	5.821,6	5.932,2	6.766,5	—
483,1	27,1	—	—	—	—
7.784,2	6.812,4	5.821,6	5.932,2	6.766,5	—
8.391,6	6.994,9	5.964,7	6.189,3	8.232,3	—
829,1	730,4	695,3	698,7	720,2	—
1.754,9	1.503,0	1.313,7	1.270,6	1.257,7	—
195,0	190,0	190,0	204,5	214,3	—
1.055,4	956,6	979,3	1.251,9	2.838,0	—
1.677,1	1.716,0	1.542,4	1.358,2	1.799,3	—
185,9	432,7	255,8	408,0	344,2	—
187,8	177,5	220,3	225,7	395,7	—
320,3	279,7	276,9	278,8	180,6	—
1,6	56,9	— 15,6	25,5	—	—
306,5	391,5	323,9	292,7	297,5	—
1.879,0	560,6	182,7	180,7	184,8	—

Finances Publiques 1928-1935 ».

			1928	1925	
Dettes intérieures	Dettes consolidées	Contractée avant 1924	6.259,9	5.958,8	
		Contractée après 1924	512,0	1.177,7	
		Total.	6.771,9	7.135,5	
	Dettes flottantes	Bons du Trésor : engagements directs		200,0	
		Bons du Trésor ; garanties			
		Lettres de change	40,0	382,2	
		Autres emprunts.	135,0	353,3	
		Avances de la Reichsbank.			
		Certificats d'impôts	en circulation. auprès de la Reichsbank		
		Total	175,0	935,5	
	Total de la dette intérieure.		6.946,9	8.071,0	
	Dettes extérieures		883,9	900,0	
Total de la Dette officielle.		7.830,8	8.971,5		

(1) Chiffres tirés du fascicule « Allemagne » de la publication de la S. D.

lique (1).

1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
672,6	5.475,2	5.274,7	5.062,9	4.852,8	3.990,9	3.833,1
949,8	2.143,8	2.454,0	2.716,9	3.562,9	4.324,2	5.996,6
622,4	7.619,0	7.728,7	7.779,8	8.415,7	8.315,1	9.829,7
216,0	575,5	503,4	694,1 <i>a</i>	1.152,1 <i>b</i>	1.696,2 <i>c</i>	2.043,0 <i>d</i>
		130,9	307,0	324,7	370,1	339,1
400,0	400,0	400,0	400,0	394,2	274,6	360,6
23,0	151,5	81,5	26,7	26,1	63,5	56,6
50,0	38,1	77,6	86,6	34,3		99,5
			471,9	1.362,5	1.179,9	888,3
				600,0	547,1	409,8
689,0	1.165,1	1.193,4	1.986,3	3.893,9	4.131,4	4.196,9
311,4	8.784,1	8.922,1	9.766,1	12.309,6	12.446,5	14.026,6
063,7	3.305,5	3.215,2	3.037,2	2.059,9	1.805,7	1.710,7
375,1	12.089,6	12.137,3	12.803,3	14.369,5	14.252,2	15.737,3

Finances Publiques 1928-1935 ».

L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ MONÉTAIRE SOUS LE III^e REICH (1)

	Or et devises (2)	Escompte	Dépôts	Titres de couvertures (open market)	Circulation totale	Taux d'escompte officiel (0/0)	Taux d'escompte privé (Berlin) (0/0)
1933 Janvier . . .	922	2.459	345		5.355	4	3,88
Février . . .	921	2.439	402		5.419	4	3,88
Mars . . .	836	2.763	443		5.615	4	3,88
Avril . . .	511	3.142	406		5.624	4	3,88
Mai . . .	449	3.678	439		5.486	4	3,88
Juin . . .	274	3.212	447		5.521	4	3,88
Juillet . . .	323	3.171	412		5.537	4	3,88
Août . . .	381	3.151	415		5.674	4	3,88
Septembre . . .	407	3.289	465		5.736	4	3,88
Octobre . . .	414	3.147	417		5.636	4	3,88
Novembre . . .	408	3.001	478		5.583	4	3,88
Décembre . . .	383	3.177	640		5.724	4	3,88
1934 Janvier . . .	383	2.845	498	259	5.429	4	3,88
Février . . .	340	2.766	530		5.467	4	3,88
Mars . . .	245	3.144	547		5.706	4	3,88
Avril . . .	212	3.140	515		5.648	4	3,88
Mai . . .	136	3.174	538		5.799	4	3,88
Juin . . .	77	3.392	623		5.781	4	3,76
Juillet . . .	78	3.308	649	390	5.712	4	3,75
Août . . .	79	3.540	717		5.771	4	3,75
Septembre . . .	79	3.811	848		5.872	4	3,75
Octobre . . .	87	3.726	856		5.732	4	3,75
Novembre . . .	83	3.848	961		5.759	4	3,63
Décembre . . .	84	4.021	984		5.989	4	3,50
1935 Janvier . . .	84	3.620	822	441	5.681	4	3,45
Février . . .	85	3.656	928	437	5.730	4	3,38
Mars . . .	85	3.799	922	427	5.846	4	3,38
Avril . . .	86	3.861	952	375	5.848	4	3,58
Mai . . .	86	3.732	770	338	5.910	4	3,09
Juin . . .	90	3.879	819	337	5.980	4	3,
Juillet . . .	100	3.833	743	337	5.948	4	3,
Août . . .	100	4.000	743	340	6.153	4	3,
Septembre . . .	100	4.144	774	346	6.264	4	3,02
Octobre . . .	93	4.058	728	345	6.266	4	3,04
Novembre . . .	93	4.096	806	346	6.308	4	3,01
Décembre . . .	93	4.498	1 032	349	6.384	4	3,
1936 Janvier . . .	88	3.884	679	349	6.093	4	3,
Février . . .	82	4.026	652	348	6.198	4	3,
Mars . . .	77	4.201	768	336	6.267	4	3,
Avril . . .	77	4.353	688	240	6.351	4	3,
Mai . . .	75	4.606	729	219	6.440	4	2,93
Juin . . .	77	4.699	960	220	6.349	4	2,88
Juillet . . .	77	4.623	787	220	6.448	4	2,90
Août . . .	75	4.693	729	220	6.536	4	2,90
Septembre . . .	69	4.875	744	219	6.651	4	3,
Octobre . . .	70	4.888	689	219	6.712	4	2,96
Novembre . . .	72	4.852	753	219	6.639	4	3,
Décembre . . .	72	5.448	1.012	221	6.966	4	3,
1937 Janvier . . .	72	4.635	707	223	6.716	4	3,
Février . . .	73	4.777	785	222	6.727	4	3,
Mars . . .	73	5.101	970	167	6.838	4	3,
Avril . . .	74	5.124	794	106	6.942	4	2,92
Mai . . .	74				6.830	4	2,88

(1) D'après la situation de la Reichsbank (en millions de Reichsmarks). Les chiffres sont tirés des annexes statistiques des chroniques de M. LAUFENBURGER.

(2) Par sa filiale, la Golddiskonto, la Reichsbank peut faire passer telle ou telle opération qui lui plaît, et ne rien révéler ainsi de sa position véritable quant au poste « Or et devises ».

LA BALANCE COMMERCIALE DE L'ALLEMAGNE
(Millions de Reichmarks)

	Importations	Exportations	Solde (sans or et argent)
1928	13.447	13.483	+ 36
1931	6.727	9.599	+ 2.872
1933	4.204	4.871	+ 667
1934	4.451	4.167	— 284
1935	4.159	4.270	+ 111
1936	6.236	7.001	+ 765
1936 Janvier . . .	364	382	+ 18
Février . . .	334	374	+ 40
Mars . . .	355	379	+ 24
Avril . . .	361	366	+ 5
Mai . . .	337	372	+ 35
Juin . . .	360	371	+ 11
Juillet . . .	346	395	+ 49
Août . . .	346	409	+ 63
Septembre . .	336	412	+ 76
Octobre . .	356	432	+ 76
Novembre . .	358	422	+ 64
Décembre. .	367	457	+ 90
1937 Janvier . .	336	415	+ 79
Février . . .	347	406	+ 59
Mars . . .	409	462	+ 53
Avril . . .	477	492	+ 15
Mai . . .	447	455	+ 8

II

Dès avant la crise, un chômage d'une certaine importance existait en Allemagne. Par suite, avant même que le nombre des chômeurs n'atteigne un niveau catastrophique et appelant des mesures de création de travail proprement dites, il était apparu nécessaire d'organiser un système de secours aux chômeurs. Il va sans dire que le fonctionnement de ce système n'a pas manqué d'être influencé, d'abord, par l'accroissement énorme du chômage avec la crise, ensuite, par la politique d'économies du chancelier Brüning, enfin, par le succès de la lutte contre le chômage entreprise par le gouvernement national-socialiste.

Lorsque la crise est apparue, il existait déjà trois types d'organisations de secours aux chômeurs : un système d'assurance-chômage, une assistance dite de crise, et l'assistance générale.

Le système d'assurance-chômage a été institué par une loi fondamentale du 16 juillet 1927. Il possède une organisation autonome sous l'égide de l' « Office du Reich pour le placement et l'assurance-chômage » (*Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*). Cet office est chargé, par ailleurs, d'un certain nombre de fonctions relatives au marché du travail (placement, orientation professionnelle, etc.), et de l'exécution de diverses mesures de lutte contre le chômage. Quoi qu'il en soit, les principales dépenses de l'office sont constituées par les secours aux chômeurs : celles qu'entraînent les autres

fonctions de l'Office sont relativement moins importantes. C'est ce qui ressort du tableau suivant (1) :

Les dépenses de l'Office d'assurance-chômage.

	1927 (1)	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Secours aux chômeurs (2)	516,0	1.169,2	1.364,4	2.143,6	2.066,3	1.426,9	1.081,1	817,4	818,3 (4)
Mesures de lutte contre le chômage (3).	21,9	53,1	94,5	55,9	36,7	104,8	253,0	299,1	232,0
Placement, orientation profession- nelle, dépen- ses adminis- tratives . .	39,9	94,7	116,1	123,9	115,4	105,4	107,7	106,3	129,0 (4)
Total . .	577,8	1.317,0	1.575,0	2.323,4	2.218,4	1.637,1	1.441,8	1.222,8	1.179,3

(1) 2^e semestre.
(2) Comprenant les dépenses pour le maintien des droits des chômeurs aux assurances sociales et les « dépenses diverses ».
(3) Assistance productive ; Landhilfe, service du travail.
(4) Y compris la Sarre.

Avec l'aggravation du chômage consécutive à la crise, et si des mesures spéciales n'avaient pas été prises, il est certain que les dépenses de l'Office auraient augmenté dans des proportions si considérables qu'il lui aurait fallu faire largement appel au soutien de l'État. C'est ce que le chancelier Brüning s'est efforcé d'éviter, en modifiant d'une manière de plus en plus restrictive les règles d'octroi de secours. Cette tendance se marque dans l'exclusion de certaines catégories de travailleurs du bénéfice de l'organisation, dans la rigueur plus grande des conditions d'indemnisation (stage, acceptation d'emploi, délai de carence, constatation du besoin, etc...), dans la diminu-

(1) Cf. *Reichsarbeitsblatt*, 25 nov. 1936.

tion de la durée d'octroi des indemnités, et enfin dans l'abaissement de leur taux. Le résultat fut une économie substantielle pour l'Office, mais obtenue principalement par une diminution du nombre des chômeurs secourus par lui (1) :

Périodes	Nombre moyen		Pourcentage de bénéficiaires de l'assurance
	de chômeurs	de bénéficiaires de l'assurance	
1 ^{er} avril 1930-31 mars 1931.	3.483.465	1.843.272	52,9
1 ^{er} avril 1931-31 mars 1932.	4.819.607	1.539.593	31,8
1 ^{er} avril 1932-31 mars 1933.	5.577.938	860.664	15,4

On voit que la part de l'assurance-chômage dans l'indemnisation des chômeurs est de plus en plus faible de 1930 à 1933.

Mais la compression énergique des dépenses de l'Office n'aurait pas suffi à assurer son équilibre financier, pendant ces années, si des mesures n'avaient pas été également prises en ce qui concerne les ressources. Celles-ci sont constituées, d'une part, par les cotisations et, d'autre part, par des contributions des collectivités publiques, en particulier du Reich. Comme la politique d'équilibre budgétaire du chancelier Brüning exigeait que ces dernières contributions n'augmentassent pas ou même fussent réduites, il apparut nécessaire d'augmenter le taux des cotisations. C'est ainsi que la cotisation globale, versée par l'employeur et le salarié, fixée par la loi de 1928 à

(1) Cf. également p. 149.

3 o/o du salaire, fut élevée successivement à 3,5 o/o, 4,5 o/o et enfin 6,5 o/o.

Mais l'élévation des recettes de cotisations fut bien loin d'être proportionnelle à l'élévation de leur taux. Le rendement de tout prélèvement proportionnel aux salaires est, en effet, également fonction du nombre des cotisants, de leur temps de travail et du niveau des salaires. Or ces facteurs n'ont cessé de diminuer jusqu'en 1933, année à partir de laquelle ils se relèvent (sauf le niveau des salaires nominaux, qui reste sensiblement constant). Cela se traduit par l'évolution du rendement moyen de 1 o/o de cotisation (millions de Reichsmarks) :

Pendant l'année	1927 (1)	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
1 o/o de cotisation a rapporté en moy. (par mois) . . .	21,8	23,2	23,9	20,7	16,5	12,7	12,9	15,6	17,5
(1) Deuxième semestre.									

En définitive, les recettes de l'Office sont exprimées par le tableau suivant (1) :

(1) Cf. *Reichsarbeitsblatt*, 25 nov. 1936.

LES RESSOURCES DE L'OFFICE D'ASSURANCE-CHOMAGE
(millions de Reichsmarks)

	1927 (1)	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
RESSOURCES PROPRES DE L'OFFICE.	502,5	871,3	890,3	1.194,2	1.288,9	1.325,6	1.537,5	1.482,9	1.368,7
En particulier :									
Cotisations.	391,9	835,9	886,0	1.190,3	1.583,4	992,2	1.007,3	1.217,7	1.364,1
Impôt d'aide aux chômeurs . . .						329,0	526,7	262,8	0,9
AUTRES RESSOURCES.	432,8	335,4	747,5	1.104,4	962,2	383,3	121,2	1,7	31,7
En particulier :									
Ressources du Reich	117,2	313,2	710,3	1.131,6	770,6	198,7	15,2	0,5	26,8
Ressources des Pays			1,6	1,4	1,9	1,2	0,9	0,5	0,2
Ressources des Communes. . . .	15,6	21,9	35,6	71,4	189,7	183,4	105,1	0,7	4,7
Total.	635,3	1 206,4	1 637,8	2 298,6	2 254,1	1 708,9	1 658,7	1 484,6	1 400,4

(1) Deuxième semestre.

Le problème de l'équilibre financier de l'Office s'est donc surtout posé de 1930 à 1933. Nous avons vu par quelles mesures rigoureuses celui-ci put être maintenu. Mais, avec la politique de lutte contre le chômage pratiquée à partir de 1933, la résorption du chômage, à laquelle elle aboutit, va automatiquement rétablir et améliorer la situation financière de l'Office. Et même, comme des excédents importants finissent par apparaître, on peut en affecter la plus grande part à augmenter la contribution du Reich aux dépenses communales entraînées par l'assistance générale. Finalement, l'équilibre financier des opérations de l'Office s'exprime par le tableau suivant :

L'équilibre financier de l'office d'assurance-chômage.

	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Ensemble des recettes . . .	635,3	1 206,4	1 637,8	2 298,6	2 251,1	1 708,9	1 658,7	1 484,6	1 400,4
Déficit de l'année précédente . .	—	—	— 53,4	—	— 45,4	—	—	—	—
Excédent de l'année précédente .	—	+ 57,5	—	+ 9,7	—	+ 47,6	+ 36,4	+ 0,6	+ 3,7
Recettes comprenant le déficit ou l'excédent de l'année précédente.	635,3	1 263,9	1 584,7	2 308,3	2 236,0	1 726,5	1 695,0	1 485,2	1 404,4
Ensemble des dépenses . . .	577,8	1 317,0	1 575,0	2 323,4	2 218,4	1 637,1	1 444,8	1 222,8	1 179,3
Déficit (—) ou excédent (+) . .	+ 57,5	— 53,4	+ 9,7	— 45,4	+ 17,6	+ 89,4	+ 253,3	+ 262,4	+ 224,8
Versement aux communes (Reichswohlfahrtshilfe).	—	—	—	—	—	53,0	252,7	258,7	140,3
Déficit ou excédent restant . . .	+ 57,5	— 53,4	+ 9,7	— 45,4	+ 17,6	+ 36,4	+ 0,6	+ 3,7	+ 84,5

On voit que si l'assurance-chômage a pu, dans les années postérieures à 1932, apporter une aide substantielle aux communes, pendant les années antérieures, par contre, elle n'a pu maintenir son équilibre financier qu'au prix de mesures sévères. Il faut remarquer, à cet égard, que l'évolution restrictive des conditions d'indemnisation, de 1930 à 1932, a certes atteint son objet immédiat, c'est-à-dire une économie pour l'Office d'assurance-chômage. Mais, si l'on considère son résultat définitif, il a consisté essentiellement à faire passer un grand nombre de chômeurs à la charge de l'assistance de crise et de l'assistance générale assurée par les communes. Autrement dit, le poids des secours pèse successivement sur chaque organisation d'indemnisation et finit par retomber sur les finances communales, qui en sont écrasées. Ce transfert est particulièrement remarquable en 1931 et 1932. Ce qui est encore plus grave, c'est que, à la fin de 1932, le système aboutit à ce qu'un million environ de chômeurs enregistrés, c'est-à-dire 1/6 du nombre total de chômeurs, ne sont plus secourus (1) :

	Travailleurs occupés (Statistique des caisses d'assurance- maladie)	Assu- rance- chômage	Assis- tance de crise	Assis- tance générale	Nombres des chômeurs
Fin mars 1931 . .	14.092	2.317	928	1.027	4.744
Fin juin 1931 . .	15.253	1.412	941	1.098	3.954
Fin décembre 1932	12.440	1.642	1.506	1.697	5.668
Fin février 1932 .	11.928	1.852	1.674	1.994	6.128
Fin septembre 1932	12.834	618	1.231	2.550	5.403
Fin décembre 1932	11.983	792	1.281	2.800	5.773

(1) Cf. Pierre REYNAUD. *La lutte contre le chômage en Allemagne*, Paris, 1936.

Avant de passer à la charge de l'assistance pure et simple accordée par les communes, les chômeurs pour lesquels le délai d'octroi des indemnités d'assurance-chômage est expiré ont droit à une forme d'assistance spéciale, la *Krisenunterstützung*, l'« assistance de crise ». Cette assistance, dont le principe a été posé par la loi de 1927, doit être essentiellement provisoire et exceptionnelle : il faut d'abord un état de crise reconnu par l'État et appelant son intervention ; il faut surtout un état de besoin caractérisé chez les bénéficiaires, ce qui conduit à une restriction nouvelle et rigoureuse des conditions d'indemnisation, et à une variation du taux des indemnités en fonction des ressources individuelles ; ce taux devant être de toute façon inférieur à celui des indemnités versées par l'assurance. L'assistance de crise apparaît comme un succédané de l'assistance accordée par l'Office de placement et d'assurance-chômage, succédané ayant pour objet que les chômeurs, exclus du bénéfice de cette dernière, ne retombent pas immédiatement et entièrement à la charge de l'assistance générale des communes.

Quant au montant même des dépenses de l'assistance de crise, il suit l'évolution du nombre des chômeurs secourus : il atteint son maximum en 1932 pour décroître dans les années suivantes. Les dépenses sont pour $\frac{4}{5}$ à la charge du Reich et pour $\frac{1}{5}$ à la charge des communes ; depuis le 21 septembre 1933, pour aider à l'assainissement des finances communales, on a supprimé la part des communes ; la dépense totale incombe désormais au Reich.

Dernière forme d'indemnisation des chômeurs, l'assistance générale indemnise tous ceux qui n'ont pas ou n'ont plus droit aux secours de l'assurance-chômage, ni à ceux

de l'assistance de crise. Elle incombe aux communes, organisées en syndicats d'assistance de districts et de pays. Le nombre des chômeurs secourus par elle croît énormément de 1931 à 1933, tant en raison de l'accroissement général du chômage qu'en raison des mesures restrictives prises en ce qui concerne l'octroi des secours de l'assurance-chômage ; à partir de 1933, ce nombre décroît, principalement en raison de la diminution générale du chômage, subsidiairement grâce à l'exclusion de certaines catégories de chômeurs. C'est ce qu'exprime le tableau suivant :

PERSONNES SECOURUES par l'assistance générale à la charge des Communes ($\times 1.000$)	
Fin mars 1929	246
— mars 1931	1.027
— décembre 1931.	1.697
— février 1932.	1.994
— décembre 1932.	2.800
— mars 1933	3.423
— mars 1934	1.808 (1)
— mars 1935	1.254
— mars 1936	869
— septembre 1936	558 (2)

(1) A partir de septembre 1933, les travailleurs agricoles sont exclus du bénéfice de l'assistance générale.
(2) Y compris la Sarre.

L'évolution des dépenses suivant celle du nombre des chômeurs secourus, il en est résulté que l'assistance générale est rapidement devenue un fardeau écrasant pour les finances communales. Le Reich a dû venir à leur secours, et, par l'octroi d'une subvention de plus en plus importante (*Reichswohlfahrtshilfe*), prendre pour lui une part de plus en plus importante de cette charge.

Finalement, la charge nette des différents systèmes d'indemnisation est exprimée par le tableau suivant (1) :

	1925-26	1926-27	1927-28	1928-29	1929-30
Secours aux chômeurs (y compris les chômeurs partiels) accordés par l'office d'assurance-chômage	450,0	1.400,0	820,0	1.142,0	1.386,0
Assistance de crise			49,0	124,8	179,0
Assistance générale					
Total des secours.	450,0	1.400,0	869,0	1.266,8	1.565,0

	1930-31	1931-32	1932-33	1933-34	1934-35	1935-36
Secours aux chômeurs (y compris les chômeurs partiels) accordés par l'office d'assurance-chômage	2.144,0	1.169,3	534,7	249,2	251,5	
Assistance de crise		905,2	884,9	777,6	535,9	
Assistance générale	435,0	897,5	1.392,7	1.229,2	756,7	
Total des secours.	2.579,0	2.972,0	2.812,3	2.256,0	1.544,1	1.263,1

On voit que les dépenses atteignent des chiffres énormes jusqu'en 1932, pour décroître ensuite. Nous avons vu les difficultés financières qui en sont résultées, notamment pour l'Office d'assurance-chômage et pour les communes ; ajoutons que le Reich lui-même avait dû instituer, par une ordonnance de crise du 5 juin 1931, un impôt de crise sur les salaires et les autres revenus, dont le produit était affecté aux frais d'assistance aux chômeurs. Avec la résorption du chômage obtenue par le national-socialisme,

(1) Cf. K. SCHILLER. *Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland*, Berlin, 1936.

l'indemnisation des chômeurs cesse peu à peu d'être une charge financière importante : on en arrive à pouvoir abaisser le taux de l'impôt de crise, puis à le supprimer et l'incorporer dans l'impôt de droit commun sur le revenu. Mais, si les secours aux chômeurs ne sont plus une source de difficultés financières importantes, ce résultat n'a été obtenu qu'en engloutissant, par ailleurs, des sommes considérables dans différents procédés de lutte contre le chômage proprement dite, procédés qu'il nous faut maintenant étudier (1).

(1) Notre analyse de l'indemnisation des chômeurs en Allemagne serait incomplète, si nous ne signalions pas l'institution nationale-socialiste de « l'aide d'hiver » (*Winterhilfe*). Cette œuvre, dirigée par le ministère de la propagande, se charge de recueillir et distribuer les secours en nature et en argent qu'elle reçoit. Ses ressources sont essentiellement constituées par des quêtes effectuées dans le public et par l'institution du « plat unique », *Eintopfgericht* (l'économie réalisée en ne s'alimentant que d'un plat de 50 pfennigs, une fois par mois, étant versée à la *Winterhilfe*). Il faut signaler que des quêtes à domicile sont régulièrement effectuées, et que, étant donné l'esprit du régime, ces quêtes ont un caractère impératif qui les rapproche d'impôts purs et simples.

III

Nous n'avons pas besoin d'insister spécialement sur le placement et l'orientation professionnelle : nous avons vu que leur organisation et leur charge financière incombaient à l'Office de placement et d'assurance-chômage, qui y pourvoit au moyen des mêmes ressources que pour les secours aux chômeurs. Nous avons vu également les dépenses effectuées par l'Office dans ce domaine (1).

Quant à la réduction du temps de travail, on ne rencontre pas d'action systématique dans ce sens. Sous le gouvernement Brüning, quelques tentatives assez importantes, mais toujours spéciales et localisées, ont été faites en vue d'une réduction du temps de travail avec réduction corrélative des salaires, afin d'obtenir une « extension du travail » (*Arbeitsstreckung*) ; dans certains cas, cette réduction fut même spontanément acceptée par les ouvriers ; quoi qu'il en soit, ces tentatives ont eu une efficacité minime. Sous le III^e Reich, les mesures de réduction sont d'abord maintenues, puis c'est malgré une augmentation du temps de travail que la résorption progressive du chômage est obtenue (2) :

(1) Cf. p. 143.

(2) Il est d'ailleurs intéressant de suivre les phases de cette augmentation de la durée du travail :

1° *L'augmentation la plus importante se produit entre le début de la reprise et le milieu de 1934.* Les raisons en sont : a) le souci de réduire les frais d'exploitation (le travail à temps réduit avait accru les frais généraux) ; b) au début de 1933, l'appareil productif, en quelque sorte rouillé par la crise, n'est pas technique-

Moyenne de la durée journalière du travail								
1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	Avril 1937
7,6	7,37	7,08	6,91	7,16	7,43	7,41	7,59	7,82

ment en état de faire face à un accroissement des commandes en embauchant un supplément de main-d'œuvre.

2° *Du milieu de 1934 à la fin de 1935, on n'assiste pas à des modifications du temps de travail* (en dehors des modifications saisonnières normales). Les raisons en sont : a) que de nombreuses exploitations fermées pendant la crise fonctionnent à nouveau, embauchant du personnel sans avoir besoin d'allonger la durée du travail ; b) que certaines dispositions légales s'opposent à l'augmentation de la durée du travail dans certaines industries (notamment le textile).

3° *A partir du début de 1936, nouvelle et importante augmentation du temps de travail.* Les raisons en sont : a) une certaine reprise dans les industries de consommation ; b) la suppression des restrictions légales ; c) le manque de main-d'œuvre qualifiée, devenu fréquent en raison de la forte résorption du chômage, et de l'accroissement de l'offre d'emploi.

IV

Pour lutter contre le chômage par l'exclusion de certaines catégories de travailleurs du marché du travail, la mesure destinée à être la plus efficace en Allemagne, étant donné la structure de la population active, était de beaucoup l'exclusion des jeunes gens. Le gouvernement Brüning s'y était déjà attaché ; le national-socialisme a donné une grande extension à ce genre de mesures, auxquelles il a ajouté l'institution du service militaire obligatoire.

La première mesure prise dans cet ordre d'idées est l'organisation du Service du Travail (*Arbeitsdienst*), service enrôlant les jeunes gens pour leur faire accomplir des travaux d'utilité publique. Créé en 1931, ce service a suivi une lente évolution. A l'origine, il a un caractère essentiellement volontaire, et ne s'inspire que subsidiairement de la préoccupation de lutter contre le chômage. Puis, au cours de 1932, les enrôlements deviennent de plus en plus nombreux, et les effectifs atteignent 285.000 jeunes gens à la veille de l'avènement du national-socialisme. Avec celui-ci, l'enrôlement devient peu à peu obligatoire, et l'objectif principal la lutte contre le chômage. Enfin, à partir de 1935, le Service du Travail devient officiellement un service de préparation militaire, auquel les jeunes gens doivent participer avant d'accomplir le service militaire obligatoire (rétabli en mars).

On donne (1) sur les dépenses du Service du Travail

(1) *Reichsarbeitsblatt*, 25 nov. 1936.

considéré comme moyen de lutte contre le chômage les chiffres suivants (millions de Reichsmarks) :

1931	1932	1933	1934	1935
2,9	88,6	201,2	5,4 (1)	5,7 (1)

Il est intéressant de noter également qu'un membre du Service du Travail coûte journalièrement 2,696 Reichsmarks (2), soit 730 Reichsmarks par an, alors qu'on estime qu'un chômeur secouru coûte environ 500 Reichsmarks. Les dépenses sont entièrement à la charge du Reich, sous réserve de concours éventuels de grandes

(1) Ces chiffres ne correspondent pas à une diminution des effectifs ; mais les dépenses étant incorporées aux dépenses militaires, il ne s'agit plus de dépenses d'ordre.

(2) C'est l'estimation de H. STELLRECHT, *Der Deutsche Arbeitsdienst* 1933. Cette dépense totale s'analyserait de la manière suivante :

Nourriture, chauffage, etc.	90,0
Solde	40,0
Habillement, équipement.....	13,2
Logement	10,0
Installation intérieure, ameublement.....	3,0
Équipement de sport	0,6
Moyens de transport.....	3,0
Administration générale	15,0
Blanchissage, raccomodage	2,5
Remise en état vêtements et chaussures.....	3,0
Douches et bains	2,0
Soins médicaux, pharmacie.....	12,0
Primes en cas d'invalidité (<i>Versorgung bei Erwerbs-beschränkung</i>)	2,0
Frais d'admission et de mise en congé.....	0,5
Amortissement du pécule.....	7,0
Personnel de direction	64,0
Frais de justice	1,8
	296,6 pf.

entreprises auxquelles les travaux effectués seraient utiles.

Au contingent de jeunes gens retirés du marché du travail par le Service du Travail, s'ajoutent à partir de 1935 ceux qui effectuent leur service militaire obligatoire. La durée de ce service, fixée à l'origine à un an, est portée en 1936 à deux ans, ce qui a pour effet de porter à 600 ou 700.000 le nombre d'hommes sous les drapeaux. Quant aux dépenses, elles sont incluses dans les dépenses budgétaires de Défense Nationale, qui ne sont pas publiées.

Quoi qu'il en soit, on peut estimer qu'à l'époque actuelle, Service du Travail et service militaire écartent environ 800.000 jeunes gens du marché du travail. Il faudrait encore y ajouter les membres des organisations nationales-socialistes, S. A. et S. S., car les ressources du Parti, au moyen desquelles leurs services sont payés, ont un caractère très voisin de celui des ressources publiques, étant donné l'incorporation du Parti dans l'État. C'est donc plus d'un million de demandeurs d'emploi de moins.

A ces mesures ayant pour effet d'écarter les jeunes gens du marché du travail, s'ajoutent les mesures prises par le national-socialisme, dès son arrivée au pouvoir, pour restreindre l'emploi des femmes, d'une part, dans un but social, d'autre part, pour faire de la place aux hommes en chômage.

Avant même l'avènement du national-socialisme, l'opinion réclamait l'élimination des cumuls d'emplois par les membres d'un même ménage. Un mémoire gouvernemental (1) refusa de régler la question par des textes administratifs. Mais la loi du 1^{er} juin 1933, instituant des « prêts au mariage », devait aboutir au résultat réclamé,

(1) *Reichsarbeitsblatt*, 25 novembre 1933, I, 295.

en écartant un certain nombre de femmes mariées du travail salarié. Cette loi prévoit, en effet, que l'attribution des prêts se fera sous l'obligation pour la femme d'abandonner tout emploi salarié et de renoncer au droit de reprendre un tel emploi, aussi longtemps que son mari gagnerait au moins 125 Reichsmarks par mois ; et même, depuis une loi du 28 mars 1934, aussi longtemps que son mari ne se trouverait pas dans l'état de besoin défini par les règlements de l'assurance-chômage.

Il faut ajouter qu'une loi du 30 juin 1933 restreint énergiquement l'emploi public des femmes ; à cet effet, elle prévoit le congédiement, lors du mariage, de toute fonctionnaire dont l'entretien matériel est assuré d'une manière durable par le revenu familial, et elle interdit de donner à aucune femme un emploi de fonctionnaire avant qu'elle n'ait atteint l'âge de 35 ans.

On peut rapprocher de ces mesures destinées à écarter certaines catégories de travailleurs du marché du travail, celles qui ont été prises sous le III^e Reich, et ont eu pour objet d'écarter certaines personnes, non pas du marché du travail, mais d'une forme particulière d'activité au profit d'une autre. Ces mesures tiennent aussi bien de l'orientation professionnelle.

C'est d'abord, pour lutter contre le chômage des intellectuels, des mesures de « barrage » qui sont appliquées à l'entrée ou au cours des études. Elles tendent, en général, à relever le niveau général des examens, de manière à réaliser un filtrage plus serré des étudiants. On rencontre même une mesure tout à fait radicale : la fixation à 15.000 du nombre maximum d'étudiants pouvant être admis dans les universités ; la proportion d'étudiantes ne devant pas dépasser 10 0/0 de ce nombre.

Il faut aussi citer les mesures tendant à exclure les jeunes chômeurs urbains du travail industriel, et à encourager leur emploi dans des travaux agricoles (*Landhilfe*). Nous étudierons cette dernière mesure en tant qu'encouragement aux employeurs destiné à atténuer le chômage (1).

Enfin, on ne peut pas rester sans rappeler l'exclusion des non-aryens d'emplois de plus en plus nombreux, depuis l'arrivée du national-socialisme au pouvoir. Cette exclusion a pu tirer du chômage un certain nombre d'aryens ; mais on sait que ce n'était pas là le but directement poursuivi, c'était uniquement l'application d'une « politique de race ».

(1) Cf. p. 166.

V

Lorsqu'on considère les mesures destinées à augmenter le volume de l'emploi, on retrouve de la manière la plus nette l'opposition générale entre la politique économique et financière du chancelier Brüning et celle de ses successeurs, en particulier du gouvernement national-socialiste.

Brüning, nous l'avons dit (1), espérait obtenir une extension du volume de l'emploi par l'application de la théorie classique de lutte contre les crises. On ne rencontre donc pas, sous son gouvernement, des mesures de création de travail proprement dites. Ce n'est que subsidiairement qu'il a engagé un programme de « travaux additionnels », comprenant 350 millions de Reichsmarks pour les chemins de fer, 200 millions pour les postes, 200 millions pour favoriser les constructions d'immeubles, 100 millions pour les routes, 250 millions pour les « travaux de nécessité » déjà organisés par l'Office d'assurance-chômage (*Notstandsarbeiten*). Ce programme est resté sans efficacité notable en raison de son faible montant, et surtout parce qu'il était en contradiction avec la politique de déflation budgétaire pratiquée par ailleurs, et que les effets de celle-ci ne pouvaient que se compenser avec ceux du programme de « travaux additionnels ».

Il faut signaler qu'il existait déjà une « assistance productive aux chômeurs » (*Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge*), complément des systèmes d'indemnisation, destinée à occuper utilement les chômeurs secourus. Les

(1) Cf. pp. 124 et suiv.

dépenses effectuées dans ce domaine par chaque catégorie de collectivités publiques s'expriment dans le tableau suivant ($\times 1.000$ RM.) (1) :

	1925-26	1926-27	1927-28	1928-29	1929-30	1930-31	1931-32	1932-33
Reich	58.870	192.513	146.000	135.700	80.417	44.514	29.106	106.525
Pays	48.770	113.614	119.400	92.584	67.798	47.353	63.277	27.686
Communes . .	53.812	220.508	217.428	129.280	127.486	85.701	74.126	46.002
Villes hanseati- ques	3.647	4.984	3.700	2.560	7.526	4.244	5.268	2.906
Total	165.099	531.619	486.528	360.124	283.227	181.812	171.777	183.119

Ce n'est qu'après la chute de Brüning que s'ouvre l'ère des grands plans de création de travail. Il convient de les étudier successivement, aussi bien en ce qui concerne les mesures prises qu'en ce qui concerne le mode de financement.

Le plan Papen résulte de deux ordonnances de crise du 14 juin et du 4 septembre 1932. Il contient trois ordres de mesures : 1° un soutien direct de l'économie privée, au moyen de commandes supplémentaires diverses d'un montant de 302 millions de Reichsmarks ; 2° un encouragement aux employeurs privés, consistant en une prime de 400 Reichsmarks par ouvrier ou employé supplémentaire embauché pour une année en moyenne (comme un crédit de 700 millions était prévu à cet effet, on s'attendait à ce que le système aboutît à remettre près de 2 millions de chômeurs au travail) ; 3° des dégrèvements d'impôts, se montant à 1.500 millions.

Quant aux modes de financement, ils dérivent essentiellement de l'idée de préfinancement. Les dépenses sont

(1) Cf. SCHILLER, *op. cit.*

réglées au moyen d'instruments de crédit venant à échéance dans les années suivantes, où l'on compte que les recettes d'une nouvelle prospérité pourvoieront aux remboursements.

Ces instruments de crédit sont de deux sortes. Pour les commandes à l'industrie, ce sont des traites spéciales émises par les collectivités publiques pour régler ces dépenses supplémentaires. Ces traites, endossées par différents établissements publics de crédit, ont l'aspect de traites commerciales, et peuvent être escomptées en banque et réescomptées à la Reichsbank. Mais, si elles sont généralement, comme les traites commerciales, à échéance de trois mois, elles ont la faculté particulière d'être renouvelables un certain nombre de fois, ce qui a pour objet et pour résultat d'en faire pratiquement des instruments de crédit à moyen terme. D'autre part, le réescompte éventuel à la Reichsbank a un double effet : dans la mesure où il se produit, il aboutit à faire financer les travaux par l'institut d'émission ; mais on espérait également qu'il ne se produirait pas pour toutes les traites, et qu'une partie en serait escomptée sur le marché monétaire ou circulerait comme moyens de paiement.

Pour les primes aux employeurs et pour les dégrèvements, le plan Papen crée un nouvel instrument de crédit spécial, répondant de la manière la plus adéquate à la notion de préfinancement : le « bon fiscal », le « certificat d'impôt » (*Steuergutschein*). C'est un véritable titre de la dette publique, au porteur, net d'impôt, au moyen duquel le porteur pourra payer certains impôts du 1^{er} avril 1934 au 31 mars 1939. Ces titres sont remis aux employeurs bénéficiaires de primes et aux contribuables bénéficiaires de dégrèvements. L'émission de

bons d'impôts hypothèque donc les recettes fiscales des années à venir pour financer des mesures d'expansion économique : c'est le préfinancement à l'état pur. On prévoyait également que, étant donné la sécurité et la liquidité du titre (il bénéficie d'un agio de 4 o/o et est négociable en Bourse), il bénéficierait de la confiance générale et circulerait comme instrument de paiement.

Le plan Schleicher ou Gerecke, ou *Sofort-Programm*, a affecté 500 millions de Reichsmarks à l'occupation immédiate des chômeurs dans des travaux publics supplémentaires (cette somme a été portée à 600 millions au début de 1933). Le financement est effectué par des traites du même genre que celles utilisées pour régler les commandes supplémentaires du plan Papen. Il faut ajouter que des bons fiscaux d'un montant de 600 millions sont remis par le Reich à la Reichsbank en garantie des traites que celle-ci réescompte.

Quant aux résultats de ces plans, ils peuvent être envisagés à plusieurs points de vue.

En ce qui concerne, en premier lieu, l'accueil réservé aux nouveaux instruments de crédit, il faut signaler, d'une part, que les traites ont été facilement acceptées par les entrepreneurs, mais que, escomptées, dans une proportion importante, à la Reichsbank, elles ont abouti, en fait, à faire financer par l'institut d'émission les dépenses réglées par leur intermédiaire ; les bons d'impôts, d'autre part, n'eurent qu'assez peu la faveur du public.

En ce qui concerne, en second lieu, le développement de l'emploi, les mesures d'encouragement aux employeurs privés semblent être restées sans grand effet, non seulement en raison de la réticence des employeurs à accepter des bons d'impôts en règlement des primes, mais surtout

parce que les employeurs n'avaient pas confiance en une amélioration éventuelle de la conjoncture, susceptible de leur apporter dans l'avenir des profits intéressants. Quoi qu'il en soit, l'émission des certificats d'impôts afférant à l'engagement de personnel supplémentaire a été suspendue le 31 mars 1933 (1), et c'est le reliquat des 700 millions initialement prévus dans ce domaine qui a constitué les 600 millions versés comme garantie à la Reichsbank pour l'application du Sofort-Programm.

Si l'on envisage, enfin, les effets des plans Papen et Schleicher sur la conjoncture en général, ils apparaissent assez minimes, et, en tous cas, on peut considérer qu'ils ne se manifestent qu'au début de 1933. Ceci, d'ailleurs, s'explique si l'on considère les dates où les crédits ont été accordés et les paiements effectués (2).

En tous cas, le national-socialisme, arrivant au pouvoir au début de 1933, va continuer la politique de création d'emploi des gouvernements von Papen et von Schleicher, mais en lui donnant une beaucoup plus grande envergure.

Tout d'abord, si l'encouragement aux employeurs au moyen du système de primes du plan Papen est supprimé, il est remplacé par des mesures d'un autre genre, destinées à encourager certaines formes particulières d'emploi, mesures dans lesquelles les préoccupations d'ordre social se trouvent mêlées à la lutte contre le chômage proprement dite.

C'est ainsi que par une ordonnance du 3 mars 1933,

(1) Les employeurs qui avaient bénéficié de ces primes avant le 31 mars 1933 purent, toutefois, continuer à les toucher jusqu'à la fin du mois de juin.

(2) Cf. le tableau de la page 174.

le président de l'Office du placement et d'assurance-chômage a autorisé l'octroi de subventions à l'emploi des jeunes chômeurs dans l'agriculture, en qualité d' « aides agricoles ». La subvention est de 15 Reichsmarks par mois en moyenne, et est réservée à l'emploi de jeunes chômeurs urbains ; elle peut être complétée par une contribution aux frais de voyage et d'équipement. C'est le système de l' « aide agricole » (*Landhilfe*). Les résultats de cette mesure semblent avoir été assez satisfaisants. Pendant sa première année d'application, elle a abouti à transférer à l'agriculture 270.000 jeunes gens.

A ce système de placement individuel, une circulaire du 12 mars 1935 est venue ajouter un système de placement collectif d'aides agricoles. Il est soumis aux mêmes règles que le précédent, avec une accentuation de la préoccupation de fixer définitivement dans l'agriculture les jeunes gens transférés. La subvention accordée aux employeurs est un peu inférieure et varie avec l'âge de l' « aide » ; elle est de 10 Reichsmarks par mois pour les aides de moins de 16 ans ; 11 Reichsmarks de 16 à 18 ans ; 12 Reichsmarks pour les aides plus âgés, jusqu'à un âge maximum de 25 ans.

Il faut ajouter, enfin, que des subventions peuvent être accordées, en vertu de diverses circulaires, aux entreprises rurales qui engagent des travailleurs agricoles professionnels, mariés et pères d'enfants de moins de 14 enfants. Le taux est de 25 Reichsmarks par trimestre.

Les dépenses entraînées par ces mesures, en particulier par la *Landhilfe*, ont été les suivantes (millions de Reichsmarks) (1) :

(1) *Reichsarbeitsblatt*, 25 novembre 1936.

1933	1934	1935
27,7	15,5	15,0

Il faut rapprocher, d'autre part, de ces mesures une circulaire du 19 janvier 1935, qui s'attache à encourager le placement des travailleurs de plus de 40 ans. A cet effet, elle prévoit l'octroi d'une prime ne devant pas excéder 50 Reichsmarks par mois, pour tout travailleur de plus de 40 ans embauché en sus des effectifs normaux de l'entreprise.

Mais, en même temps que ces mesures d'encouragement à l'emploi privé, le III^e Reich engage des dépenses considérables de création de travail (*Arbeitsbeschaffung*).

Le premier plan entrepris par le gouvernement national-socialiste résulte de la loi du 1^{er} juin 1933 (1) : c'est le plan Hitler ou Reinhardt. Aux termes de la loi, le ministre des Finances est autorisé à émettre des « Bons du Trésor de Travail » (*Arbeitsschatzanweisungen*) pour un montant maximum d'un milliard de Reichsmarks, en vue de favoriser le développement du travail national. Le caractère de lutte contre le chômage est souligné : les entrepreneurs devront s'engager à n'utiliser que le moins possible de machines, à ne pas dépasser un maximum de quarante heures de travail par semaines ; les travaux devront présenter un caractère supplémentaire, etc. Quant à la nature des travaux devant être entrepris, la liste est établie par la loi même.

Un premier trait par lequel le programme Reinhardt se distingue des précédents, c'est l'ampleur des crédits ; un milliard de Reichsmarks immédiatement consacrés à

(1) Ordonnance d'application du 28 juin 1933.

l' « Arbeitsbeschaffung » (1). D'autre part, ce milliard procurera du travail à un nombre de chômeurs d'autant plus grand que ceux-ci sont faiblement rémunérés. Car, fait nouveau, les travailleurs employés dans les nouveaux travaux ne reçoivent pas le salaire normal prévu par les contrats collectifs, mais un salaire seulement un peu supérieur à l'allocation de chômage.

Quant au mode de financement, la loi du 1^{er} juin 1933 est à la fois une continuation et une innovation par rapport aux systèmes précédents. Continuation d'abord, en ce sens qu'il s'agit toujours d'un « préfinancement », réalisé au moyen d'emprunts à court terme. Innovation aussi, en ce sens que le recours au crédit se fait selon un mécanisme nouveau institué par la loi (2).

A la base de ce nouveau mécanisme se trouvent, en effet, soit la création d'un certain nombre d'organismes financiers destinés à suppléer la Reichsbank dans son rôle de préfinancement des travaux, soit un recours accru à ceux qui étaient déjà utilisés pour le financement des programmes von Papen et von Schleicher ; chacun de ces organismes étant chargé des opérations financières relati-

(1) Les crédits n'ont d'ailleurs pas été particulièrement vite consommés (Cf. p. 174), mais les effets de ces dépenses s'ajoutent à ceux de l'exécution des plans von Papen et von Schleicher.

(2) Il faut signaler que, dès cette époque, la politique de travaux publics et son financement sont l'œuvre du docteur Schacht. La loi du 1^{er} juin 1933 lui octroie en quelque sorte pleins pouvoirs dans ce domaine : elle crée une commission spéciale chargée de régler de sa seule autorité toutes les questions financières soulevées par les programmes de travaux publics ; or cette consommation, dont font partie les ministres des Finances et du Travail, est présidée par le président de la Reichsbank et est en fait entièrement soumise à ses directives (Cf. DE SAINT-JEAN. *La politique économique et financière du III^e Reich. L'œuvre du docteur Schacht*, Paris, 1936).

ves à un type de travaux. On retrouve, d'abord, la Société allemande de Travaux Publics, *Deutsche Gesellschaft für Oeffentliche Arbeiten*, ou plus brièvement Oeffa ; l'Oeffa encourage les travaux de réparation et de perfectionnement des immeubles administratifs (200 millions) et privés (100 millions), au moyen de prêts sans intérêt amortissables en cinq ans ; elle effectue également des prêts aux pays, communes et associations de communes, pour des travaux de distribution d'eau, gaz et électricité (100 millions), et pour des travaux d'infrastructure se rapportant à la construction de canaux et de ports (120 millions). D'autre part, la *Deutsche Bau und Bodenbank* est chargée d'accorder des prêts en faveur de la petite colonisation de banlieue (100 millions) ; la *Deutsche Siedlungsbank* en faveur de la colonisation agricole (50 millions) ; la *Deutsche Rentenbank* en faveur de travaux d'amélioration de la terre et régularisation des cours d'eau (100 millions). Les conditions, auxquelles ces différentes catégories de prêts sont effectués, sont variables ; la durée d'amortissement est généralement de 15 à 20 ans ; le taux d'intérêt varie de 1 à 5 o/o selon le caractère agricole ou industriel, productif ou non des travaux (1).

Au lieu de faire intervenir directement la Reichsbank

(1) Il faut ajouter que l'octroi de secours en nature est prévu sous forme de « bons de couverture de besoins » (*Bedarfsdeckungsscheine*). Ces bons permettent aux bénéficiaires de se procurer des vêtements, du linge ou des ustensiles de ménage. Les fournisseurs peuvent les utiliser à leur valeur nominale pour le paiement de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Il en a été émis un montant de 70 millions de Reichsmarks. Une mesure de ce genre constitue plutôt une forme de secours aux chômeurs. Nous ne la notons ici que parce qu'elle s'intègre dans l'ensemble des mesures prises par le plan Reinhardt.

par le recours à des traites ordinaires, les travaux sont donc financés pour le compte du Reich par les établissements que nous venons d'énumérer agissant en quelque sorte comme *trustees*. Ce sont eux qui acceptent les nouvelles traites (*Arbeitsbeschaffungswechseln*), émises par les entrepreneurs et endossées par la collectivité publique intéressée. Pour se procurer des disponibilités, l'entrepreneur n'a qu'à faire escompter les traites par une banque, qui peut éventuellement les réescompter à la Reichsbank.

Mais ce recours à la Reichsbank a toutes chances de rester purement éventuel, et, en fait, il ne s'est produit que pour une faible fraction des traites émises : le nouveau mécanisme financier a eu pour résultat de substituer (1) le marché monétaire à la Reichsbank dans le financement des travaux. Les capitaux disponibles à court terme ont, en effet, trouvé là un placement intéressant. Les traites sont à échéance de trois mois et renouvélables pendant cinq ans ; leur remboursement, prévu par cinquièmes entre 1935 et 1938, est garanti par des bons du Trésor à 4 o/o de même échéance que les traites elles-mêmes ; enfin, elles sont réescomptables à la Reichsbank. Toutes ces conditions les ont fait apparaître comme un placement à court terme d'une sécurité et d'une liquidité remarquables ; d'où une tendance des établissements de crédit et des particuliers à les acquérir ou à les garder. En définitive, un recours important à la Reichsbank ne se produirait qu'en cas d'insuffisance du marché monétaire par rapport aux besoins, soit par une exagération de l'émis-

(1) Dans une proportion beaucoup plus grande qu'en ce qui concerne les plans von Papen et von Schleicher.

sion de traites de travail, soit par une augmentation des demandes de fonds consécutives, par exemple, à une reprise des affaires (1).

Une autre raison du succès de ces traites, c'est que la liquidation du préfinancement n'est pas seulement prévue comme le résultat d'un accroissement des ressources budgétaires susceptible de couvrir les remboursements. À côté de cet espoir, le plan Reinhardt prévoit, d'une manière plus précise, la constitution d'un fonds d'amortissement. Les ressources qui lui sont affectées ne sont malheureusement pas susceptibles d'atteindre un volume important : à côté de remboursements de prêts faits par le Reich aux collectivités locales et des sommes fournies par l'amortissement des prêts de mariage, on trouve essentiellement le produit de dons, d'« offrandes en faveur du travail national ».

Le 21 septembre 1933, un nouveau crédit de près de 900 millions de Reichsmarks est consacré à la création de travail, corrélativement avec un certain nombre de mesures d'assainissement financier prises à la même date (2) : c'est le second programme Reinhardt.

Cette nouvelle somme est maintenant uniquement consacrée à encourager les travaux d'aménagement et d'amélioration d'immeubles privés. Le système consiste à octroyer des subventions à la propriété privée, mais sous

(1) Cf. p. 140, l'évolution du montant des escomptes effectués par la Reichsbank.

(2) Ces mesures concernent : 1° l'assainissement des finances communales par la consolidation et la conversion d'une partie de leur dette et par l'allègement de leurs charges budgétaires d'ordre social ; 2° le dégel du marché des capitaux par l'inauguration d'une politique du marché ouvert (*Offenmarkt Politik*) (Cf. DE SAINT-JEAN, *op. cit.*).

la condition que les bénéficiaires acceptent de dépenser, de leur côté, en capitaux propres ou empruntés, un pourcentage déterminé des sommes à investir. 500 millions de Reichsmarks sont consacrés à une participation du Reich, qui est de 20 o/o des frais pour la réparation, et de 50 o/o pour la division des grands logements (subvention en capital, *Kapitalfinanzierung* ; à ces 500 millions, s'ajoutent 360 millions de bonifications d'intérêt accordées aux propriétaires sous forme de bons (*Zinsvergütungsscheine*), au nombre de six, représentant chacun 4 o/o de la somme investie dans les travaux. Grâce à ce système de subventions partielles et de bonifications d'intérêt, la dépense de 860 millions représente environ 2 milliards de commandes pour l'industrie du bâtiment, c'est-à-dire à peu près la moitié du chiffre d'affaires réalisé dans cette industrie pendant les années de prospérité 1927 et 1928.

On s'est efforcé, d'autre part, de hâter la mise en train des travaux, notamment en stipulant qu'ils devaient être achevés avant le 31 mars 1934, afin qu'ils constituent une mesure particulièrement efficace contre le chômage saisonnier dans l'industrie du bâtiment.

Enfin, le plan prévoit la remise des impôts arriérés échus antérieurement au 1^{er} janvier 1933 (évalués à 500 millions de Reichsmarks), aux contribuables qui effectueront des travaux d'aménagement d'immeubles pour un montant correspondant à la dette fiscale remise.

A ces programmes mis en œuvre par le Reich lui-même, il faut ajouter les programmes mis en œuvre dans d'autres domaines, mais qui se rattachent plus ou moins directement à la politique d'*Arbeitsbeschaffung* (1).

(1) Cf. PIERRE REYNAUD, *op. cit.*

Il faut d'abord citer l'œuvre de l'administration des chemins de fer (*Reichsbahn*). Malgré la baisse du trafic consécutive à la crise économique, la situation financière de la Reichsbahn s'était, en effet, trouvée très améliorée par l'abolition des réparations en 1932. Le Reich en profita pour exiger d'elle l'engagement de dépenses de création de travail. La Reichsbahn y pourvut, d'une part par ses recettes ordinaires, d'autre part par des emprunts, comprenant même le système des traites de préfinancement, grâce à la création d'un nouvel organisme financier spécial, la « Société des Chemins de fer du Reich pour l'occupation des travailleurs » (*Reichsbahn Beschaffung Gesellschaft*).

Aux travaux supplémentaires de la Reichsbahn, il faut ajouter l'important programme de construction d'autostrades. Il est confié à une société filiale de la Reichsbahn, la *Reichsautobahnen Gesellschaft*. Il faut remarquer, d'ailleurs, que cette société n'a point de ressources propres, les tronçons d'autostrades achevés jusqu'ici étant ouverts gratuitement à la circulation.

L'administration des Postes, enfin, qui est entièrement indépendante de l'administration générale et possède un budget distinct, a également mis en œuvre un programme de création de travail, moins important que celui de la Reichsbahn, mais point négligeable.

Si on ajoute les travaux directement effectués pour le compte de l'Office d'assurance-chômage (*Notstandsarbeiten*), on arrive à un montant de 5.050 millions de Reichsmarks officiellement votés jusqu'en mars 1935 pour l'*Arbeitsbeschaffung*, financés et dépensés de la manière qu'indique le tableau suivant (1) :

(1) Cf. K. SCHILLER, *op. cit.*

Les dépenses d' « Arbeitsbeschaffung ».

	NATURE DES CRÉDITS		ÉVOLUTION DES DÉPENSES				
	Crédits de préfinancement	Crédits budgétaires	Total	Crédits accordés jusqu'au :		Paiements effectués (1) jusqu'au :	
				31 déc. 1933	31 déc. 1934	31 déc. 1933	31 déc. 1934
DÉPENSES DU REICH							
Programme Papen	288,0		288,0		236,1	282,5	
Soifort-Program	600,0		600,0		559,4	559,5	
Premier programme Reinhardt	4.000,0		4.000,0		597,7	350,3	1.764,4
Mesures diverses.		205,0	205,0		678,8	65,4	694,5
Bons de couverture de besoins (<i>Bedarfsdeckungsscheine</i>)					202,9	172,9	497,6
Deuxième programme Reinhardt		70,0	70,0		70,0	30,0	70,0
a) Subventions en capital.		500,0	500,0		499,4	410,0	847,8
b) Bonifications d'intérêt		360,0	360,0		360,0	50,0	
Total	1.888,0	1.435,0	3.023,0		2.189,9	2.264,4	2.612,2
DÉPENSES DES AUTRES COLLECTIVITÉS							
Chemins de fer	860,0	431,0	991,0		991,0	991,0	991,0
Postes	77,0	34,0	411,0		411,0	411,0	411,0
Autostrades	300,0	50,0	350,0 (2)		350,0	466,0	350,0
Office d'assurance-chômage		575,0	575,0		574,9	431,8	643,9
Total	1.237,0	790,0	2.027,0		2.026,9	1.699,8	2.097,9
Total général.	3.125,0	1.925,0	5.050,0		4.994,0	3.963,9	4.710,1

(1) Renseignements que viennent de publier la Société Allemande pour les travaux publics et la Banque Allemande du bâtiment et du logement, les deux principaux organismes chargés du financement des programmes de travaux publics.

(2) Les 350 M. prévus pour les autostrades n'étaient qu'une première tranche.

On voit donc qu'à la fin de 1934, il ne restait plus, de tous les programmes, qu'environ un milliard de Reichsmarks non encore dépensés. Or, à partir de la fin de 1934, aucun plan de travaux ne fait plus l'objet d'une publication officielle, et, d'ailleurs, il semble bien qu'aucun plan n'ait été effectivement mis en œuvre (1). La création de travail résulte principalement, à partir de 1935, des commandes de réarmement.

Sur le montant des dépenses effectuées dans ce domaine par le Reich, diverses estimations ont été faites. Nous retiendrons le chiffre de 20 milliards de Reichsmarks environ comme le plus vraisemblable (2). Pour nous, si ce chiffre est envisagé au point de vue de la lutte contre le chômage, nous devons le considérer comme une dépense supplémentaire de travaux publics, ces travaux publics ayant le caractère particulier d'être intégralement improductifs par eux-mêmes. Autrement dit, c'est par l'importance de leur montant et par leurs effets indirects sur l'économie nationale que les énormes dépenses du réarmement allemand ont été créatrices d'emploi.

Or, à partir de 1934, en même temps que les dépenses d'*Arbeitsbeschaffung* se transforment en dépenses de réarmement proprement dit, un effort est fait pour améliorer les méthodes de financement : d'une part, l'amortissement et la consolidation des crédits à court terme de préfinancement s'imposent de plus en plus ; d'autre part, grâce à diverses mesures prises par le docteur Schacht et

(1) Sinon une certaine extension des plans précédents, qui aurait porté la dépense totale de 5 à 7 milliards de Reichsmarks environ.

(2) Ce sont les chiffres auxquels aboutit CHARLES TIEFFEN, *Course aux armements et Finances publiques*, Paris, 1937.

à la reprise économique naissante, le marché des capitaux s'est un peu reconstitué.

Et tout d'abord, il apparut particulièrement nécessaire de décongestionner le marché monétaire. Celui-ci manifestait, en effet, une liquidité extrême, dûe évidemment à l'augmentation de la circulation entraînée par le volume considérable de traites de travail utilisées comme instruments de paiement. Pour absorber cette liquidité du marché monétaire, l'escompte privé fournissait un placement approprié, mais depuis longtemps insuffisant. C'est pour pallier à cette insuffisance qu'on chargea le *Golddiskontobank* (1) d'émettre des « *Solawechselsn* » (2), que la Reichsbank traiterait de la même manière que l'escompte privé. On se trouve, dès lors, en présence d'une sorte de politique du marché ouvert pratiqué sur le marché monétaire par la *Golddiskonto*, qui émet un montant variable de *Solawechselsn* en fonction de l'excédent de liquidité à absorber. D'autre part, l'émission des traites procure à la *Golddiskonto* la possibilité d'effectuer des placements im-

(1) La *Golddiskontobank*, ou « banque d'escompte or », subsistait avec une activité restreinte, lorsque, à partir de 1933, elle se chargea de nouvelles fonctions interdites par ses statuts à la Reichsbank (constituant d'ailleurs une filiale de la Banque d'Empire, c'est selon ses directives et celles du docteur Schacht que la *Golddiskonto* effectue ces différentes opérations). Tout d'abord, la *Golddiskonto* s'est chargée de financer les mesures d'exportation supplémentaire prises par le docteur Schacht. Puis l'*Anleihestockgesetz* (cf. plus loin, p. 188) la chargea de la gestion des dividendes supérieurs à 6 ou 8 o/o. Enfin, à partir du 20 mai 1935, le capital social est porté de 300 à 600 millions de Reichsmarks, et c'est l'émission des *Solawechselsn* dont nous parlons ici.

(2) Le terme comporte difficilement une traduction précise. On le traduit quelquefois (notamment DE SAINT-JEAN, *op. cit.*) par « *traites seules de changes* ».

portants ; et l'objet de ces placements sera de soulager la Reichsbank de la plus grande partie des traites de travail qu'elle possède en portefeuille.

Mais il se posait au début de 1935 un problème financier plus grave que la congestion du marché monétaire, congestion dont les inconvénients proprement financiers (2) ont été combattus par l'émission des Solawechselsn. Ce problème, c'est la crise de financement que risquait d'entraîner l'augmentation énorme de la dette flottante, augmentation qui est constituée par celle de la dette officielle, à laquelle il faut ajouter le montant des traites de travail en circulation. Or, ce dernier montant était de 5 milliards de Reichsmarks d'après les déclarations officielles, mais sans doute plus élevé encore dans la réalité. Si l'on ajoute le fait qu'une proportion croissante de traites de travail venait gonfler le portefeuille d'escompte de la Reichsbank, et que l'émission de Solawechselsn étant vouée à masquer ce gonflement, plutôt qu'à le supprimer réellement, on comprend facilement les préoccupations gouvernementales ; on comprend, plus particulièrement, le désir du docteur Schacht de consolider tout ce crédit à court terme, et de cesser de financer, contrairement à toute méthode légitime et logique, des dépenses d'investissements par des emprunts à court terme sur le marché monétaire.

Aussi, après avoir effectué quelques emprunts de conversion en 1934, le Reich commence-t-il à partir de 1935 à émettre des emprunts à moyen et long terme, d'abord auprès des caisses d'épargne et des compagnies d'assu-

(1) Cf. pp. 190 et suiv., pour quelles raisons les inconvénients d'ordre économique ont été évités.

rances, puis en souscription publique. Au début, le placement n'en est pas facile, mais, peu à peu, les conditions d'émission s'améliorent et le caractère facultatif des souscriptions et des conversions, d'abord plutôt théorique, devient de plus en plus sincère. De telle sorte qu'à la fin de l'été 1936, 3.300 millions de Reichsmarks d'argent frais avaient été empruntés à des fins de consolidation, se décomposant de la manière qu'indique le tableau suivant (1) :

Dates	Souscripteurs	Montant	Taux d'intérêt	Taux d'émission	Taux effectif	Durée d'amortissement
24 janv. 1935	Caisses d'Epargne . . .	500	4 1/2	98 1/4	4,65	10 ans 28 ans
mai 1935	Compagnies d'Assurances . . .	300				
août 1935	Souscription publique . . .	500				
—	Caisses d'Epargne . . .	500				
4 janv. 1936	Souscription publique (Reichsbahn) (2). . .	500	4 1/2	98 1/2	4,73	8 ans
avril 1936	Compagnies d'Assurances . . .	300				
juill. 1936	Souscription publique . . .	500				
—	Caisse d'Epargne . . .	200				
		3.300				

(1) Ce tableau a été établi au moyen de renseignements tirés de : 1° un certain nombre de *Bulletins quotidiens de la S. E. I. E.* ; 2° HANS E. PRIESTER, *Der Deutsche Wirtschafts Wunder*, Amsterdam, 1936 ; 3° DE SAINT-JEAN, *op. cit.*

(2) Cet emprunt fut un demi-échec. Les trois quarts ont dû en être souscrits par des établissements de crédit. Ce demi-échec n'est pas étranger à l'augmentation des tarifs-marchandises survenue peu après, le 20 janvier 1936.

A partir de 1935, il apparaît donc que le public s'intéresse aux émissions du Reich, et paraît même s'y intéresser de plus en plus. En 1936 même, le redressement du crédit public est tel qu'en définitive à la fin de l'année 5,75 milliards d'emprunts à moyen et long terme avaient pu être placés, depuis le lancement du premier 4 1/2 1935, et qu'on pouvait escompter 3 milliards de nouveaux emprunts pour 1937. Sous réserve de ce qui sera dit plus loin (1) sur la nature et les origines très particulières de ce redressement, on peut en trouver un symptôme dans l'évolution du cours des obligations d'État 4 o/o :

1936	janvier	93,2
	Février	93,6
	Mars	93,7
	Avril	93,8
	Mai	93,9
	Juin	94,4
	Juillet	94,8
	Août	95,1
	Septembre	95,1
	Octobre	95,2
	Novembre	95,4
	Décembre	95,2
1937	Janvier	95,6
	Février	96,5
	Mars	97,1
	Avril	97,8

(1) Cf. pp. 182 et suiv.

En définitive, il apparaît que le III^e Reich, d'une part a réussi à remettre la plupart des chômeurs au travail, d'autre part a réussi à effectuer d'immenses dépenses sans provoquer jusqu'ici de catastrophe financière.

Il nous reste à déterminer les facteurs qui ont concouru à ces résultats : facteurs financiers, facteurs économiques

VI

Considérons, en premier lieu, les facteurs qui ont permis aux finances publiques du III^e Reich de supporter l'extraordinaire charge qui leur a été imposée.

Ce sont, d'abord, les plus-values fiscales nées de la reprise économique et les économies réalisées en matière d'indemnisation des chômeurs. Si l'on considère la situation à la fin de 1936, 7 milliards de Reichsmarks environ de plus-values fiscales, et un peu plus de 4 milliards d'économies sur le chômage, ont constitué un gain définitif pour les finances du Reich.

Mais, si grand qu'ait été leur rendement dans le cadre de l'économie nationale (1), il était inévitable que les dépenses supplémentaires ne fussent pas intégralement rentables, ne serait-ce qu'en raison du caractère particulièrement improductif en elles-mêmes de certaines d'entre elles (réarmement). Dans la mesure où les dépenses n'étaient pas rentables, il fallait que le déséquilibre entre dépenses et recettes fût couvert par une augmentation de la dette publique ; c'est-à-dire — pour considérer la question telle qu'elle s'est posée en fait — qu'il fallait que le déséquilibre, qui s'est produit entre le volume des crédits de préfinancement d'une part, et celui de l'amélioration budgétaire née de la reprise et destinée à leur amortissement d'autre part, fût couvert par une augmentation de la dette consolidée. Or le III^e Reich y est en grande partie parvenu, alors qu'il se trouvait, au point de

(1) Nous indiquons au paragraphe suivant, p. 190, les facteurs de ce rendement.

départ de son action, en présence d'un crédit public très détérioré et d'une épargne très affaiblie. Il reste à déterminer pourquoi.

C'est d'abord une conséquence générale du régime national-socialiste que la part d'activité de tout genre ne dépendant pas directement ou indirectement de l'État tend à se restreindre de plus en plus ; dès lors, tout Allemand est plus ou moins persuadé qu'une défaillance de l'État équivaldrait à une faillite générale ; d'où l'idée que la solvabilité de l'État est aussi bonne que celle d'une quelconque entreprise privée. D'autre part, on ne peut négliger le facteur artificiel, mais efficace, de confiance dans le crédit public, que constitue une presse rigoureusement subordonnée au pouvoir central, et un secret relatif sur la situation du marché monétaire et des finances publiques.

Mais, si ces facteurs psychologiques ne sont point négligeables, leur rôle est difficile à mesurer. En tout cas, à leur action s'est ajoutée celle de facteurs plus techniques : celle des différentes mesures prises pour reconstituer le marché des capitaux, et surtout pour l'orienter vers la seule satisfaction des besoins de l'État.

Il nous faut citer, tout d'abord, les principales mesures dans lesquelles s'est traduite la préoccupation constante du docteur Schacht de reconstituer le marché des capitaux.

A cet égard la première mesure à citer est la conversion et la consolidation des dettes communales, qui fut l'objet d'une loi du 21 décembre 1933 (*Gemeinde-umschuldungsgesetz*). La dette communale, au 31 décembre 1933, s'élevait à près de 11 milliards de Reichsmarks, dont 2 milliards environ à court terme. En ce qui concerne la dette extérieure, son sort est réglé par les différents moratoires. C'est à la dette intérieure à court terme

que la nouvelle loi s'applique. Tout d'abord, la loi interdit aux communes de contracter un emprunt nouveau à un taux supérieur à 4 o/o. Mais surtout elle s'attache à convertir les dettes existantes déjà échues ou à échoir avant le 31 mars 1935. Le moyen employé à cet effet consiste à créer spécialement une Association de conversion, personne morale qui émet des obligations au taux de 4 o/o et d'une durée d'amortissement qui ne peut être inférieure à 20 ans. Ce sont ces obligations que la commune offre à ses créanciers en échange de la créance antérieure dont le taux est généralement de 7 à 10 o/o. L'opération est donc à la fois une consolidation et une conversion. En cas de refus du créancier, la commune bénéficie d'un moratoire de cinq ans pendant lesquels les intérêts courent au taux primitif, mais sont capitalisés. En cas d'acceptation de la conversion, la perte d'intérêt apparaît compensée par une amélioration de la solvabilité du débiteur, le Reich s'engageant en cas d'insolvabilité de l'Association de conversion, à lui transférer les sommes nécessaires pour remplir ses engagements. En définitive, l'opération de septembre 1933 présente le double intérêt d'avoir soulagé et assaini les finances communales, et surtout d'avoir contribué d'une manière générale à l'abaissement du taux de l'intérêt sur le marché des capitaux.

Le 21 septembre 1933, également, une décision très importante est prise, celle d'autoriser la Reichsbank à pratiquer la politique du marché ouvert, l'*Offenmarkt Politik*. L'intérêt d'une telle autorisation était que la politique du marché ouvert était, par sa nature même, particulièrement apte à attirer sur le marché à long terme les capitaux jusque-là seulement disponibles sur le marché monétaire. En effet, une sorte de communication se trouvant

établie entre les deux marchés et entre les taux pratiqués sur chacun d'eux, et une stabilité relative des cours étant assurée, les particuliers reprendraient confiance dans les valeurs à revenu fixe, en même temps que les banques et les assurances pourraient prendre un gros volume de ces valeurs comme garantie de leur liquidité.

Il est toujours à craindre, on le sait, qu'une politique du marché ouvert ne devienne un procédé d'inflation, en faisant indirectement accorder par l'Institut d'émission des crédits excessifs à l'État et aux autres collectivités ; or, dans le cas de l'Allemagne à la fin de 1933, cette crainte pouvait encore trouver un fondement, non seulement dans le fait que la Reichsbank ne couvrait plus ses engagements uniquement par de l'or et du papier commercial, mais aussi dans la modification de ses statuts, en particulier la suppression du Conseil général, effectuée à la même date, qui diminuait encore l'indépendance de la Banque vis-à-vis du gouvernement. En fait, cette crainte s'est trouvée démentie ; on n'assiste pas à une augmentation excessive de circulation de billets dans les mois suivants ; la politique du marché ouvert est pratiquée très prudemment par la Reichsbank : celle-ci ne se borne pas à acheter des titres pour soutenir les cours, elle n'hésite pas également à les revendre aux moments favorables, gardant seulement en portefeuille une moyenne de 300 millions de Reichsmarks de valeurs mobilières (1). Cette action, bien que prudente et limitée, fut rapidement couronnée de succès, principalement sans doute grâce au concours des facteurs psychologiques : d'une part, l'écart exagéré entre les taux d'intérêt à court terme et à long

(1) Cf. p. 140.

terme tend à diminuer ; d'autre part, on assiste à une hausse sur le marché des rentes, qui était le principal résultat recherché.

Puis, le 4 décembre 1934, en même temps qu'on limite les dividendes pouvant être distribués par les sociétés (1), une loi réalise une réforme bancaire intéressante à un double point de vue. D'une part, cette loi marque une accentuation du contrôle de l'État sur les banques et les soumet pratiquement aux directives du docteur Schacht, ce qui permettra d'assurer intégralement la collaboration des institutions de crédit à la politique économique et financière du gouvernement. D'autre part, on trouve dans la loi un certain nombre de mesures, telles que des prescriptions relatives à la séparation des opérations à long terme et à court terme, qui ont pour objet direct de faire soutenir par les établissements de crédit le marché des capitaux.

L'amélioration du marché des capitaux fut encore réalisée par un effort d'abaissement général du taux de l'intérêt.

Par une loi du 24 janvier 1935, une première série de conversions est décidée, portant sur un ensemble considérable de fonds privés : toutes les lettres de gage émises par des établissements publics ou privés de crédit portant intérêt à un taux de 6 o/o ou plus ; ces lettres de gages, évaluées à 7 ou 8 milliards de Reichsmarks, forment 4/5 des valeurs à revenu fixe en circulation à l'intérieur de l'Allemagne. L'idée de convertir des dettes privées avant les dettes publiques s'explique par l'endettement relativement faible de l'État allemand depuis l'inflation de 1923-

(1) Cf. p. 188.

1924 : le crédit de l'État ne jouant, en fait, depuis cette date, que le deuxième ou troisième rôle sur le marché des valeurs à revenu fixe, la conversion des valeurs jouant le premier rôle apparaissait particulièrement intéressante, à la fois pour l'amélioration de la situation générale du marché des capitaux et pour les facilités qui en résulteraient pour une conversion des fonds publics. Les conditions de la conversion, posées par la loi, furent les suivantes : les nouveaux titres ne portent plus intérêt qu'au taux de $4\frac{1}{2}$ 0/0, une soulte de 2 0/0 étant versée en espèces au porteur ; la conversion n'est pas forcée, du moins en principe, mais les porteurs qui refusent la conversion doivent déposer leurs titres à l'établissement hypothécaire débiteur, et les titres ne sont plus cotés en bourse et ne peuvent plus être l'objet d'avances en banque. A ces conditions, la conversion fut acceptée par la quasi totalité des porteurs de lettres de gage.

Comme on pouvait le prévoir, le succès de cette première conversion permit d'entreprendre celle des fonds publics. Ce fut l'objet d'une loi du 27 février 1935. Les conditions posées par cette loi sont rigoureusement les mêmes que celles de la loi du 24 janvier : tous les emprunts publics et bons du Trésor portant intérêt à un taux égal ou supérieur à 6 0/0 sont échangés contre des titres à $4\frac{1}{2}$ 0/0, moyennant une soulte en espèces de 2 0/0 (ne sont pas atteintes les obligations revalorisées, émises à l'étranger, ou remboursables en 1935, 1936 ou 1937) ; le porteur est toujours libre de refuser la conversion, sauf les mêmes mesures restrictives à l'égard des anciens titres. Pour les mêmes raisons que la conversion des lettres de gage (et aussi grâce à elle), la nouvelle opération, portant

sur deux milliards de Reichsmarks de titres, fut un succès.

Il faut, d'ailleurs, noter que le succès de ces conversions n'a pas eu seulement l'avantage économique et financier d'abaisser d'une manière tout à fait générale le taux de l'intérêt sur le marché. L'économie d'intérêts n'a pas seulement soulagé les finances du Reich et des collectivités publiques. Elle a été, aussi et surtout, un bénéfice pour les propriétaires d'immeubles, dont il était permis d'espérer de nouvelles commandes pour l'industrie du bâtiment.

Cette diminution générale du taux d'intérêt sur le marché des capitaux, réalisée par la conversion des fonds publics succédant à celle des dettes privées, fut complétée le 28 février 1935 par une décision de la commission centrale du crédit créée par la réforme bancaire du 4 décembre 1934. En vertu de cette décision, le taux d'intérêt était diminué d'une part pour le crédit bancaire, d'autre part pour les dépôts en banques ; en particulier, le taux d'intérêt des dépôts d'épargne est amené de 3 1/2 à 3 o/o.

Toutes ces mesures de reconstitution et d'assainissement du marché des capitaux ont été complétées par une série d'autres mesures destinées à l'orienter vers la satisfaction des besoins d'emprunt de l'État. On a limité les possibilités de placement des capitaux privés, on a réduit à peu de chose la liberté des capitalistes — et surtout de la masse constituée par la petite épargne — dans le choix de leurs investissements. Nous ne voulons citer que les principales dispositions aboutissant à ce résultat.

La première a consisté, depuis 1934-1935, à soumettre à l'autorisation de l'État toute émission privée, augmentations de capital ou emprunt, de telle sorte que l'État peut orienter d'autorité les disponibilités du mar-

ché vers la satisfaction de ses propres besoins ou vers les entreprises auxquelles il reconnaît un intérêt général (1). Il faut d'ailleurs noter que les émissions privées, quand, par exception, elles sont autorisées, bénéficient d'une faveur particulière auprès du public ; nous citerons un exemple récent, l'émission d'un emprunt de l'*Union Rheinische Braunkohlen A. G.*, en février 1937, dont le montant total avait été retenu avant même le jour de l'émission.

Il faut rapprocher de ce régime d'autorisation une mesure qui a eu pour effet — et qui avait très probablement pour objet — de détourner le public des titres à revenu variable : l'*Anleihestockgesetz* du 4 décembre 1934 (loi sur la constitution d'un stock d'emprunt). Il résulte de cette loi que les dividendes sont limités à 6 ou 8 o/o du capital social (2), et que l'excédent doit être versé à la *Golddiskontobank*. Celle-ci gère pour le compte des actionnaires les sommes ainsi versées, et les investit en fonds d'État ou en obligations communales (en fait, la *Golddiskonto* acquit surtout des obligations communales, plus mal vues du public que les titres d'État). Cette limitation des dividendes apporte un nouvel appoint de disponibilités en faveur de la politique du marché ouvert pratiquée par la *Golddiskontobank* : elle peut être également présentée par la propagande nationale-socialiste comme constituant une mesure anticapitaliste ; il n'en reste pas moins — et ses modalités d'application elles-mêmes le

(1) Ce sont en fait des entreprises ayant un intérêt pour la Défense Nationale ou pour la réalisation de l'autarcie.

(2) Selon que le dividende précédent aura été supérieur à l'un ou l'autre de ces taux.

prouvent (1) — que c'est une mesure dont le principal effet et l'effet escompté est de diminuer l'intérêt pour la petite épargne d'acquérir des valeurs à revenu variables, de transformer en quelque sorte celles-ci en valeurs à revenu fixe, et de favoriser ainsi les valeurs à revenu fixe proprement dites, en particulier les valeurs d'État (2).

Dans le même ordre d'idées, il résulte d'une loi du 30 janvier 1937, qui réforme la législation des sociétés et fixe à un minimum de 1.000 marks la valeur nominale des actions créées à l'avenir, que l'acquisition de ces nouvelles actions se trouve pratiquement interdite à la petite épargne.

Enfin, les titres internationaux cotés sur les Bourses allemandes (3) ayant particulièrement acquis les faveurs du public, surtout après la dévaluation des monnaies du bloc-or, le gouvernement commença par interdire les opérations d'arbitrage international les concernant ; puis il en vint à une limitation officielle des cours et au dépôt

(1) Est dispensée du versement à la Golddiskontobank toute participation d'au moins 25 o/o détenue par une personne physique ou morale dans le capital d'une entreprise assujettie à la loi (*Schachtelprivileg*).

(2) La loi de 1934 n'avait effet que pour trois ans, période au bout de laquelle le remboursement aux actionnaires était prévu. Un communiqué de mars 1937 annonça que la limitation des dividendes serait prorogée ; tout le monde s'attendait à la mesure, ce qui la facilita en fait. Quant au remboursement, il sera effectué aux sociétés, au prorata des versements faits, sous la forme des titres acquis pour leur compte par la Golddiskontobank. Il apparaîtra d'ailleurs certainement nécessaire — et on ne manquera certainement pas de le faire — de prendre des mesures pour éviter que les titres restitués ne soient jetés sur le marché.

(3) Par exemple *A. K. U.*, *Chade*, *Continental Linoleum*, *I. G. Farbenindustrie*, obligations des chemins de fer suisses, etc.

obligatoire ; enfin, le 1^{er} mars 1937, la mesure la plus radicale a été prise à leur égard : les « valeurs étrangères » sont rayées de la cote.

Dans le même ordre d'idées, le moratoire des hypothèques vient d'être prolongé pour la troisième fois, et cette fois-ci pour une durée de 3 ans ; le but de cette mesure est évidemment encore de drainer vers les caisses publiques toutes les réserves de capitaux.

Telles sont les principales mesures prises pour reconstituer le marché des capitaux et pour l'orienter vers la satisfaction exclusive des besoins de l'État. On comprend la nature de leurs effets. On comprend pourquoi le III^e Reich a pu effectuer d'énormes dépenses de « création de travail », le réarmement, et enfin de « réindustrialisation », sans provoquer jusqu'ici de catastrophe financière. On comprend pourquoi nous ne devons pas en être surpris, ni enthousiasmés non plus, puisque le résultat n'a été obtenu qu'en grande partie grâce à des mesures que seul peut se permettre un régime autoritaire.

Il reste à déterminer par quel mécanisme les dépenses effectuées par le III^e Reich ont abouti à la résorption presque complète du chômage.

En dehors des mesures prises pour écarter du travail salarié un très grand nombre d'individus, c'est essentiellement par la création d'une « conjoncture d'État » (*Staatskonjunktur*) qui a entraîné une augmentation considérable du volume de l'emploi (1). Cette conjoncture d'État, si on veut l'analyser en se référant aux données élémentaires que nous avons dégagées dans notre première partie,

(1) Cf. p. 135.

se présente comme la somme des effets indirects d'une politique systématique de travaux publics (1).

La productivité directe des travaux aurait été, en effet, insuffisante pour aboutir seule aux résultats que l'on constate. Car, si les plans de « création de travail », mis en œuvre par les gouvernements von Papen et von Schleicher et par le III^e Reich à ses débuts, ont été réalisés avec la préoccupation qu'ils fussent le plus possible créateurs de travail et rentables par eux-mêmes, il n'en fut pas de même ensuite, avec la réalisation du réarmement et de la « réindustrialisation ». Le souci de la productivité propre des travaux passe alors en second plan : on réalise de l'armement, c'est-à-dire des produits d'une stérilité économique parfaite ; on réalise des usines à ersatz, qui sont évidemment des biens de production, mais des biens de production qui n'améliorent l'appareil productif que si l'on entend cette amélioration dans un sens très particulier : ces usines permettent la réalisation d'une autarcie plus intégrale, mais n'augmentent pas la productivité propre de l'outillage national.

Mais si la « conjoncture d'État » doit, d'après ce que nous venons de dire, être principalement attribuée aux effets indirects des commandes de l'État dans le cadre de l'économie nationale, c'est que la plupart des facteurs de « frottement » que nous avons dégagés (2) comme susceptibles d'entraver de tels efforts ne se sont rencontrés, en fait, en Allemagne nationale-socialiste, que sous leur

(1) Voir pp. 50 et suiv., la distinction que nous faisons entre effets directs et effets indirects d'une politique de travaux publics.

(2) Cf. pp. 58 et suiv.

forme la plus minime possible ; c'est ainsi que la forme d'inflation que constituent les méthodes de « préfinancement » n'a pas entraîné les effets néfastes que l'on pouvait craindre *a priori*. Ce résultat découle d'un triple contrôle institué sur les relations économiques avec l'étranger, sur les prix, et sur l'utilisation des revenus et de l'épargne.

On sait, en effet, qu'une série de mesures ont finalement abouti à un contrôle absolu de l'État sur le commerce extérieur. Les importations étant rigoureusement réglementées en fonction des devises rendues disponibles par les exportations, il en résulte une sorte d'équilibre forcé de la balance commerciale : il ne s'est donc pas produit cette modification de la balance commerciale que nous avons analysée comme un des éléments de « fuite » dans le circuit économique créé par une politique de travaux publics. D'autre part, il est certain que, ajoutés à ce contrôle du commerce extérieur, le moratoire des dettes extérieures et le contrôle absolu des opérations de change ont donné au Mark une stabilité, fictive sans doute, mais que les mesures inflationnistes que constituent les procédés de préfinancement n'ont pas affectée.

Un autre facteur susceptible de mettre en échec une politique de travaux publics est constitué, nous l'avons vu, par une hausse éventuelle des prix. Or, cette hausse ne s'est pas produite en Allemagne, ou tout au moins ne s'est produite qu'avec une ampleur inférieure à ce qu'on aurait pu craindre, comme conséquence des énormes dépenses supplémentaires financées par expansion de crédit. Il y a à cela plusieurs raisons. C'est, tout d'abord, la stabilité des changes, entraînant la stabilité des prix des produits importés. C'est aussi celle des salaires qui a freiné

la hausse des produits industriels. C'est, surtout, qu'il ne s'est pas produit d'inertie de la production nationale en présence de l'accroissement de la demande. Et cette inertie ne s'est pas produite pour une double raison : d'une part, l'appareil productif allemand fonctionnait au ralenti depuis la survenance de la crise, et avait une marge de capacité productive qui a pu être utilisée ; d'autre part, l'existence même d'un chômage très important constituait une réserve de main-d'œuvre, dont la remise au travail n'a d'ailleurs pas empêché que l'augmentation de la durée de travail ne se révèle nécessaire. Enfin, il est certain que la hausse des prix a été entravée par un contrôle rigoureux exercé sur eux, malgré les difficultés de tout contrôle de ce genre (1). Quoi qu'il en soit, pour être faible par rap-

(1) Le III^e Reich a repris l'institution du « Commissaire aux prix » (*Preiskommissar*), fonction qui avait été créée par le chancelier Brüning pour assurer et surveiller l'exécution dans le domaine des prix de la « *Notverordnung* » fondamentale de déflation de 8 décembre 1931. Le poste avait été supprimé le 15 juillet 1933, mais il fut rétabli le 5 novembre 1934 ; il eut d'ailleurs le même titulaire (docteur Gerdeler) que sous le gouvernement de Brüning, jusqu'au 15 juillet 1935, date à laquelle il fut de nouveau supprimé. Mais lors de la mise en œuvre du plan quadriennal, le 23 octobre 1936, le général Gœring nomme un nouveau commissaire, qui prend la dénomination de « *Reichskommissar für die Preisbildung* », c'est-à-dire de commissaire à l'établissement, à la constitution des prix. Il ne semble pas que l'action de ces commissaires aux prix ait eu une grande efficacité en elle-même, mais elle fut complétée et aidée par l'existence d'autres formes de contrôle de l'État national-socialiste sur l'économie : d'une part, le contrôle des prix des produits agricoles s'est trouvé en quelque sorte automatiquement réalisé, du fait d'un certain nombre de mesures tendant à réglementer et organiser d'une manière très stricte les marchés de produits agricoles et alimentaires de plus en plus nombreux ; d'autre part, le contrôle des prix industriels est impliqué dans le contrôle du marché des matières premières industrielles, établi en fonction de la préoccupation de

port à ce qui était à craindre, une hausse des prix ne s'en est pas moins produite, surtout dans la dernière période (sous l'influence de l'aggravation systématique de l'autarcie) (voir premier tableau, p. 195).

Il est certain que c'est grâce à cette stabilité relative des prix que le pouvoir d'achat des revenus du travail a pu être finalement ramené en 1936 à ce qu'il était en 1928 (voir deuxième tableau, p. 195) (1).

Troisième élément de succès pour la politique de lutte contre le chômage pratiquée par le III^e Reich — élément qui a d'ailleurs contribué à éviter la hausse des prix — le courant économique créé par les dépenses supplémentaires de l'État a été détourné de la sphère de la consommation : d'abord, en raison même de la nature des commandes supplémentaires qui sont des commandes de biens de production ; ensuite, par l'effet de l'augmentation des

maintenir un équilibre forcé de la balance commerciale. Quoi qu'il en soit, après qu'une ordonnance du 17 octobre 1936 eut décrété un blocage des prix au niveau atteint à ce moment, on dut reconnaître qu'il était seulement possible d'imposer « que les prix se réglassent sur les données effectives de la situation » ; et on doit reconnaître, à cet égard, qu'une telle prescription ne sera convenablement observée que si le commissaire en vient à contrôler tous les éléments du prix de revient.

A côté du contrôle des prix proprement dit, il faut signaler que la répercussion de la hausse des prix de gros sur les prix de détail est amortie, en ce qui concerne les produits agricoles, par le fait que le national-socialisme a réduit ou supprimé le profit commercial susceptible d'être tiré de leur distribution. Celle-ci est, en effet, assurée par des organes corporatifs spéciaux (cf. R. BERTRAND, *Le corporatisme agricole et l'organisation des marchés en Allemagne*, Paris, 1936).

(1) Cf. *Wirtschaft und Statistik*, 1937, n° 7.

INDICES DE L'ÉVOLUTION DES PRIX SOUS LE III^e REICH

Années de base .	Indice général des prix de gros 1913	Matières premières et demi- produits 1913	Produits industriels finis 1913	Coût de la vie 1913-14
Moyenne 1933. .	91,4	87,4	111,6	116,1
Moyenne 1934. .	95,9	90,8	114,6	119,9
Moyenne 1935. .	100,7	91,3	119,7	122,2
Moyenne 1936. .	103,6	93,8	120,1	124,2
1936 Janvier . .	103,6	93,4	119,7	124,3
Février . . .	103,6	93,7	119,9	124,2
Mars	103,6	93,8	120,1	124,2
Avril	103,7	93,5	120,3	124,3
Mai	103,8	93,2	120,5	124,3
Juin	104,0	93,4	120,8	124,5
Juillet	104,2	93,2	121,2	125,3
Août	104,6	93,7	121,4	125,4
Septembre . .	104,4	94,2	121,8	125,4
Octobre . . .	104,3	94,7	122,4	124,4
Novembre . .	104,4	95,2	122,8	124,3
Décembre . .	105,0	96,1	123,3	124,3
1937 Janvier . .	105,3	96,8	123,2	124,5
Février . . .	105,5	97,3	123,2	124,8
Mars	106,1	94,1	123,6	125,0
Avril	105,8	97,0	123,8	125,1

LE REVENU DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE

Années	Revenu nominal		Pouvoir d'achat
	(millions de R. M.)	(1928 = 100)	
1928.	42.621	100,0	100,0
1929.	43.045	101,0	99,5
1930.	39.851	93,5	95,8
1931.	33.378	78,3	87,3
1932.	25.711	60,3	75,9
1933.	25.960	60,9	78,3
1934.	29.155	68,4	85,7
1935.	32.157	75,4	93,0
1936.	35.010	82,1	100,1

recettes fiscales ; enfin et surtout, parce que l'accroissement des revenus n'a pas été dépensé au gré des désirs et des besoins individuels. Et ce dernier résultat vient de ce que : *a*) les salaires n'ont pas été retouchés depuis 1933 (1) ; *b*) les profits des entreprises sont transformés d'office en titre de rente en vertu de l'*Anleihestockgesetz* (2) ; *c*) les capitaux d'épargne sont absorbés par l'État aussitôt que formés, soit par des emprunts auprès des établissements d'épargne ou de capitalisation, soit par des emprunts auprès d'un public auquel on interdit les autres formes de placement (3).

Si telles sont la nature et les origines de l'essor économique qu'a réussi à faire naître en Allemagne la politique pratiquée par le gouvernement national-socialiste, on voit également, par les analyses que nous avons faites, quelles en sont les limites et quelles peuvent en être les perspectives d'avenir.

A cet égard, la question qui se pose pour l'avenir de l'économie allemande est double : il y a un problème financier ; il y a un problème de prix.

1° Le problème financier a pour origine essentielle le fait que jusqu'ici les dépenses publiques ont progressé plus vite que les recettes fiscales et même les emprunts de consolidation. Or l'émission de ces derniers semble avoir été faite à un rythme plus rapide que celui de la formation de capitaux nouveaux, au sujet de laquelle l'*Institut für*

(1) Avant et depuis son arrivée au pouvoir, le national-socialisme a constamment affirmé qu'il entendait maintenir une stabilité rigoureuse de la monnaie, des salaires et des prix.

(2) Cf. plus haut, p. 88.

(3) Cf. pp. 187-190.

Konjunkturforschung donne l'estimation suivante (millions de Reichsmarks) :

1933	1934	1935	1936
—	—	—	—
12.814	13.785	14.590	16.838

L'Allemagne devra-t-elle donc recourir à l'inflation monétaire proprement dite pour financer des dépenses auxquelles elle ne renoncera pas, pour les raisons politiques que l'on sait ?

2° Le problème des prix ne peut manquer de devenir angoissant, surtout maintenant qu'intervient l'important facteur de hausse constitué par la fabrication systématique de produits d'ersatz, qui est l'objet même du dernier plan quadriennal. La hausse des prix consécutive à la nouvelle politique autarcique a pu jusqu'ici être maintenue dans la sphère des prix de gros, grâce à des mesures de « direction » de la consommation. Mais c'est dans le domaine de la consommation qu'il est le plus difficile pour les pouvoirs publics d'effectuer une intervention efficace. Jusqu'où le III^e Reich pourra-t-il, dès lors, pousser la rigueur des mesures de contrainte par lesquelles il dirige la consommation ? Sera-t-il, d'autre part, possible, si la hausse du prix de la vie continue, de maintenir toujours absolument stable le taux nominal des salaires ?

Tels sont les deux ordres de questions qui semblent commander l'avenir économique de l'Allemagne. Mais en les posant, on est amené à souligner un caractère essentiel de la conjoncture allemande actuelle, qui doit être dégagée comme conclusion de notre analyse : cette conjoncture comporte des éléments en quelque sorte singuliers et anormaux, qui rendent difficiles des prévisions

précises. Si nous nous sommes efforcés de ramener ces éléments aux notions simples dégagées dans notre première partie, on ne doit pas se dissimuler cependant qu'ils y sont en partie irréductibles, principalement en raison des caractères propres du régime national-socialiste : sous le III^e Reich, l'action de l'État dans le domaine économique se confond en grande partie avec son action proprement politique ; en tous cas, elle est décidée en fonction des mêmes préoccupations, et on exige pour elle le même concours aveugle et sans réserve de tous les individus.

Quoi qu'il en soit, si nous nous sommes efforcés que notre analyse mette en lumière les caractères spécifiques des solutions allemandes de notre problème, c'est surtout pour que, ce faisant, elle permette de distinguer parmi ces solutions, celles qui peuvent constituer un utile enseignement pour les autres pays de celles qui ne sont réalisables qu'en Allemagne nationale-socialiste.

CHAPITRE IV

LA FRANCE

I

L'attitude des pouvoirs publics français, en ce qui concerne le problème qui fait l'objet de notre étude, a longtemps consisté en une relative indifférence, se traduisant dans des actes de portée très réduite. Un effort systématique n'a été fait que d'une manière très tardive et incomplète. Mais, si telle est bien l'impression que donnera l'analyse des solutions pratiquées en France jusqu'en 1936, il faut bien voir que l'explication peut en être trouvée dans les facteurs particuliers de la vie économique et des finances publiques françaises jusqu'à cette date.

Si nous considérons d'abord l'évolution du chômage, nous devons constater que celui-ci est resté très longtemps pour ainsi dire inexistant en France, et qu'il n'appelait pas, par conséquent, de mesures spéciales. Il semble même, au contraire, si l'on envisage la situation du marché du travail français avant l'arrivée de la crise, qu'il y avait alors une sorte de *manque de main-d'œuvre structurel*, auquel on palliait d'ailleurs par le recours à une masse importante de main-d'œuvre étrangère ou venue de nos colonies. Ce n'est qu'à partir de la fin de 1930 que la

situation du marché du travail se renverse : un certain chômage partiel commence par apparaître, puis le nombre des chômeurs complets augmente très rapidement jusqu'en 1933. Au cours du deuxième semestre de 1933, cependant, se marque, si l'on fait abstraction des mouvements saisonniers, une certaine tendance à la régression du chômage. Mais cette tendance ne se manifeste que très peu de temps, et, en 1934, le chômage augmente encore, pour atteindre son maximum au cours de l'année 1935. De la fin de 1935 à mai 1936, se manifeste une légère tendance à la baisse. Mais, au cours de l'été 1936, se produit une aggravation de chômage si importante qu'elle absorbe entièrement l'amélioration saisonnière normale. A partir d'octobre, au contraire, et jusqu'à l'époque actuelle, se marque une amélioration continue, mais relativement lente de la situation.

Pour exprimer cette évolution, nous ne pouvons que donner la statistique du nombre des demandes d'emploi non satisfaites par les bureaux de placement publics, et celle des chômeurs secourus par les fonds de chômage publics ; on remarquera que la différence entre les chiffres donnés par chacune d'elles est à peu près constante : elle résulte de ce qu'un certain nombre de demandeurs d'emploi n'osent pas, n'ont pas droit ou n'ont pas besoin de se faire secourir par les fonds de chômage.

Ces statistiques peuvent être complétées, à partir de 1930, par les chiffres de la durée moyenne de la semaine de travail, tels qu'ils sont établis par une enquête mensuelle des inspecteurs du travail dans les établissements employant plus de 100 personnes (et même dans les établissements de moins de 100 personnes, s'il n'y a pas dans

la catégorie professionnelle envisagée un nombre d'établissements de plus de 100 personnes suffisant pour représenter la catégorie) ; les résultats de l'enquête des inspecteurs du travail sont d'ailleurs complétés par ceux qui sont obtenus d'une manière analogue par les Ingénieurs des Mines (1).

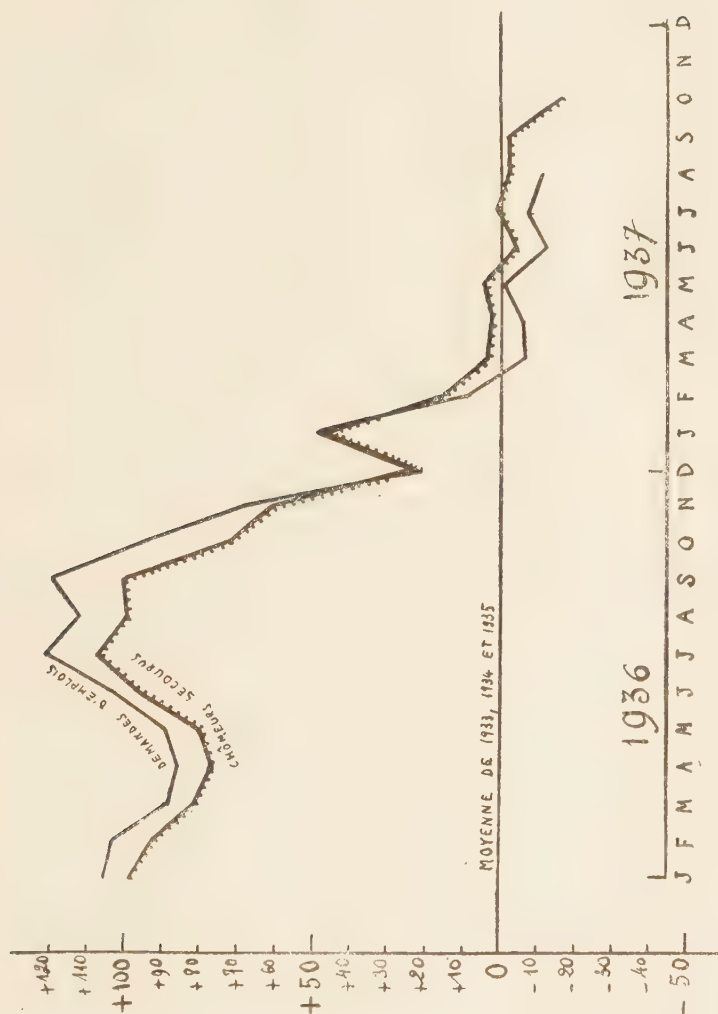
Enfin, pour mieux apprécier l'évolution de la situation en 1936 et 1937, nous avons tracé une courbe de la situation du chômage, établie par comparaison avec la moyenne des mois correspondants de 1933, 1934 et 1935. Nous estimons qu'ainsi se trouvent à peu près éliminés deux facteurs qui auraient été susceptibles de fausser l'appréciation. D'une part, les variations saisonnières sont éliminées par la comparaison aux mois correspondants d'autres années. D'autre part, nous faisons la comparaison par rapport à 1933, 1934, 1935, années où a fonctionné le nombre le plus grand de fonds de chômage, pour éliminer, en ce qui concerne la courbe du nombre des chômeurs secourus, l'élément de fausse interprétation que constituerait le caractère plus ou moins complet de l'organisation des secours.

(1) Nous ne donnons ces résultats que jusqu'à septembre 1936, date à partir de laquelle leur signification diffère, en raison de l'application, qui commence alors à être faite, de la loi instituant la semaine de 40 heures.

Chômeurs secourus par les fonds de chômage (C. S.), et demandes d'emploi enregistrées et non satisfaites par les bureaux de placement (D. E.)

	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937							
	(C.S.)	(C.S.)	(C.S.)	(C.S.)	(C.S.)	(C.S.)	(C.S.)	(D. E.)	(C.S.)	(D. E.)	(C.S.)	(D. E.)							
Janvier.	56.3	17.8	1.6	1.5	28.6	44.7	241.5	278.7	316.3	352.0	332.3	367.2	487.4	532.1	477.2	532.6	426.1	465.1	
Février.	0.7	80.9	14.4	3.5	1.7	40.8	59.9	293.2	337.1	330.9	368.9	350.9	383.9	502.9	544.6	487.4	538.6	440.2	444.1
Mars	0.5	70.4	10.5	1.0	4.6	50.8	71.9	303.2	247.4	319.2	356.5	345.8	379.4	484.5	526.6	465.1	508.9	386.3	415.2
Avril	0.4	58.5	7.3	0.7	1.2	50.0	69.2	282.0	341.1	309.6	345.3	334.6	369.1	452.4	491.8	443.2	488.2	368.4	396.0
Mai	0.4	39.6	3.7	0.6	0.9	44.3	57.3	262.2	322.3	283.1	314.2	318.2	352.3	423.3	459.2	422.0	465.1	445.6	374.4
Juin.	0.5	23.7	4.7	0.4	4.0	36.2	51.4	232.4	295.5	256.2	289.1	310.9	345.3	402.9	433.6	419.9	489.4	349.2	343.4
Juillet	0.3	17.0	1.4	0.4	0.9	35.9	50.9	252.6	296.4	239.7	269.8	325.7	350.4	380.6	445.0	420.8	466.1	313.6	337.4
Août	0.4	14.8	1.0	0.4	4.0	37.7	54.6	263.1	298.5	234.1	263.6	332.4	357.7	380.7	446.0	441.3	458.6	311.3	334.6
Septembre.	0.3	11.3	0.6	0.4	1.0	38.5	55.4	259.2	296.4	226.6	252.0	323.4	357.5	373.4	408.4	408.6	451.4	305.3	
Octobre	0.4	8.6	0.5	0.4	1.7	36.1	80.4	252.9	261.5	252.9	261.5	384.0	381.6	385.3	427.7	406.6	432.9	319.2	
Novembre	0.6	40.0	0.5	0.6	4.9	92.2	123.9	255.0	292.6	257.8	289.9	375.2	446.6	409.5	453.8	8407.8	463.8		
Décembre.	17.2	13.2	0.9	0.8	12.0	147.0	177.3	276.6	306.7	312.9	344.9	419.2	454.9	439.8	481.0	413.5	447.0		
Moyenne (C.S.)	33.6	4.8	0.9	2.5	56.1		273.4		276.0		345.0		426.9			432.1			
Moyenne (D.E.)	47.3	45.3	10.4	13.9		75.2	308.1		307.8				376.3		465.9	475.2			

Le chômage en 1936 et 1937 (1)
($\times 1.000$).



(1) Voir p. 204, 2^e tableau, les chiffres qui ont servi à l'établissement de la courbe.

LA DURÉE DE LA SEMAINE DE TRAVAIL							
(D'après les enquêtes des Inspecteurs du travail et des Ingénieurs des Mines)							
	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Janvier. . .	47,9 h.	46,9	43,1	44,7	45,3	43,9	45,3
Février. . .	47,8	46,4	42,1	44,5	45,0	43,7	45,2
Mars. . .	47,9	45,9	42,2	44,9	44,9	43,9	45,4
Avril. . .	47,9	45,9	42,3	44,6	44,6	43,7	45,5
Mai. . .	47,8	45,9	42,6	44,9	44,6	44,2	45,7
Juin. . .	47,9	46,0	43,0	45,0	44,6	44,4	45,7
Juillet. . .	47,9	45,8	43,0	45,1	44,3	44,7	45,5
Août. . .	47,8	45,8	43,3	45,2	44,2	44,3	45,7
Septembre. .	47,7	45,6	43,4	45,0	43,9	44,4	46,0
Octobre. . .	47,7	45,4	43,8	45,1	44,1	44,7	
Novembre. .	47,7	45,0	44,3	45,1	43,9	45,1	
Décembre. .	47,6	44,2	44,9	45,2	44,2	45,3	

	Chômeurs secourus			Demandes d'emplois		
	Moyenne de 1933, 1934 et 1935	Situation comparée		Moyenne de 1933, 1934 et 1935	Situation comparée	
		1936	1937		1936	1937
Janvier. . .	378,6	+ 98,6	+ 47,5	417,1	+ 105,5	+ 48,0
Février. . .	394,9	+ 92,5	+ 15,3	432,4	+ 103,8	+ 8,8
Mars. . .	383,1	+ 82,0	+ 3,2	420,8	+ 88,1	+ 5,6
Avril. . .	365,5	+ 77,7	+ 2,9	402,0	+ 86,2	+ 6,0
Mai. . .	341,5	+ 80,5	+ 4,1	375,2	+ 89,9	+ 0,8
Juin. . .	323,3	+ 96,6	— 4,1	356,0	+ 103,4	+ 12,6
Juillet. . .	313,5	+ 107,3	+ 0,1	345,0	+ 121,1	+ 7,6
Août. . .	313,5	+ 99,9	— 2,2	345,7	+ 112,9	+ 11,1
Septembre	307,8	+ 100,8	— 2,5	339,3	+ 119,3	
Octobre. .	334,0	+ 72,6	— 16,2	356,9	+ 96,0	
Novembre	347,5	+ 60,3		385,7	+ 68,1	
Décembre	390,6	+ 22,9		426,9	+ 20,1	

Il ne faut pas se dissimuler que ces statistiques laissent invisible un chômage d'une certaine importance ; ce chômage invisible tendant d'ailleurs à diminuer au cours de

la crise, aussi bien pour les raisons d'ordre général que nous avons eu l'occasion d'indiquer dans notre Introduction (1), qu'en raison de ce que, en France, les organes d'indemnisation se sont développés et multipliés seulement avec l'arrivée de la dépression économique (2). Pour chiffrer ce chômage invisible, on ne dispose que des indications fournies par les recensements quinquennaux de la population ; nous les reproduisons bien qu'elles se rapportent à l'ensemble des personnes sans travail, ce qui comprend des individus normalement sans emploi régulier, ceux occupés dans des petits emplois d'appoint, etc., qui ne sont pas des chômeurs proprement dits :

6 mars 1921	7 mars 1926	8 mars 1931
537.150	253.420	452.815

Comme il est naturel, cette évolution du chômage a été un reflet à peu près fidèle de l'évolution générale de la situation économique. Exceptionnellement prospère (sauf une petite crise de stabilisation en 1927) jusqu'en 1930, la France a connu la dernière les effets de la crise économique mondiale : ces effets ne se sont manifestés d'une manière nette qu'à partir de 1931. Mais, si elle est apparue relativement tard, la crise française s'est prolongée plus longtemps que la crise économique dans le reste du monde, où apparaissent dès 1933-1934 des signes de redressement : un espoir de reprise né en 1933 s'est vite évanoui, et la situation économique n'a pas cessé de s'aggraver jusqu'au début de 1936. A partir de cette date, les symptômes d'une lente reprise se manifestent jusqu'en

(1) Cf. pp. 7 et suiv.

(2) Cf. p. 220.

mai. Mais à partir de mai-juin 1936, le succès électoral des partis politiques de gauche unis en un « Front Populaire », et les changements radicaux qui en sont résultés dans la politique sociale, économique, financière et monétaire pratiquée par les pouvoirs publics, introduisent dans la conjoncture française des éléments tellement nouveaux, que celle-ci ne peut être analysée indépendamment de ceux-là (1).

La crise économique ne pouvait pas manquer d'avoir de graves répercussions sur les finances publiques. En particulier, elle semble être l'origine principale de la diminution constante des recettes budgétaires que l'on enregistre à partir de 1930, malgré les mesures prises successivement tendant à rendre la fiscalité de plus en plus lourde. D'autre part, non seulement les dépenses sociales ont tendance à augmenter, mais aussi différentes mesures coûteuses sont prises pour soutenir certaines branches de l'activité économique, en particulier, les marchés de certains produits agricoles (2).

A ces conséquences de la crise économique sur les finances publiques françaises, il convient d'ajouter, surtout à partir de 1934-1935, un accroissement des dépenses de Défense Nationale qui atteignent un volume sans précédent en temps de paix.

On ne peut négliger, enfin, dans une étude de l'évolution de la situation financière en France, le rôle joué par

(1) Cette analyse sera faite dans la dernière partie de ce chapitre.

(2) Les dépenses relatives à ces mesures n'apparaissent pour ainsi dire pas dans les comptes budgétaires. Elles sont en effet le plus souvent l'objet de comptes spéciaux du Trésor.

la politique des différents gouvernements qui se sont succédé au pouvoir depuis 1929.

Tout d'abord, la législature qui s'est achevée en 1932 s'était grisée de l'extraordinaire développement des recettes publiques que produisit, avant l'arrivée de la crise, la double influence d'une exceptionnelle prospérité économique et du maintien d'une fiscalité très lourde, qu'il avait été nécessaire d'établir pour sortir de la crise financière et monétaire de 1926 (d'ailleurs, de mauvaises méthodes comptables pouvaient faire croire que la situation budgétaire était encore meilleure qu'elle n'était réellement) (1). Encouragés par les excédents budgétaires et l'aisance de la trésorerie, les pouvoirs publics effectuent des dégrèvements, qui ne semblent pas avoir eu pour effet de redonner de l'élasticité au système fiscal, et dont la productivité, alléguée pour les justifier, n'est point apparue dans les faits ; d'autre part, de nouvelles dépenses sont constamment engagées, qui, par leur importance, par leur caractère souvent permanent et incompressible, quelquefois même progressif (2), vont aboutir à un gonflement continu de la masse budgétaire de 1928 à 1931 ; celle-ci deviendra une charge excessive pour l'économie française déprimée par la crise. D'autre part, lorsque les effets de la dépression économique, conjugués avec ceux de cette politique financière, commencent à se manifester, on n'assiste pas à des efforts énergiques de redressement.

(1) Les exercices 1928 et 1929 ont donné de belles plus-values. Mais on ne peut négliger qu'ils laissaient derrière eux 4 milliards de dépenses sur exercice clos.

(2) Par exemple, les dépenses résultant de l'application de la loi sur les Assurances sociales, ou de l'institution de la « retraite du combattant ».

En particulier, il ne fut pas procédé à une conversion de la dette publique, que les cours des fonds publics auraient permis d'effectuer en 1931 à un cours très intéressant.

Après les élections de 1932, la majorité parlementaire qu'elles avaient dégagées manquant d'une cohésion suffisante, se brise à plusieurs reprises, précisément sur la question du redressement financier, entraînant une succession de six gouvernements en deux ans. Cette situation parlementaire explique le caractère fragmentaire des mesures prises de 1932 à 1934 pour rétablir la situation des finances publiques. La plus importante et la plus intéressante de ces mesures est évidemment la grande conversion effectuée en septembre 1932 : 85 milliards de titres portant intérêt à un taux de 5 o/o ou plus sont convertis en titres portant intérêt à 4 1/2 o/o et amortissables en 75 ans ; les demandes de remboursement n'ont atteint que 4 milliards 1/2, et furent compensés par une souscription de 3 milliards en argent frais. Mais l'effort de redressement budgétaire, dont cette conversion devait être la préface, tarde à être fait : des mesures de quelque importance ne sont prises que par des lois du 28 février, du 31 mai (1) et surtout du 23 décembre 1933 ; il s'agit du recours à des ressources extraordinaires, comme le produit de la fabrication de monnaies divisionnaires et l'institution d'une Loterie Nationale ; de quelques augmentations de taux d'impôts directs et indirects, et enfin de quelques mesures d'économie (comprenant un très léger prélèvement sur les traitements publics) ; il faut y ajouter l'an-

(1) C'est la loi de finances de 1933, votée, comme on voit, avec cinq mois de retard.

nonce d'une réforme administrative et d'un contrôle fiscal renforcé, dont on escomptait des économies et des ressources, qui, en fait, semblent n'avoir été qu'assez minimes.

A la suite des événements du 6 février 1934, la majorité parlementaire change : elle restera jusqu'au début de 1936 constituée par l'union des radicaux-socialistes et de la droite. Les gouvernements soutenus par cette majorité vont rechercher à rétablir l'équilibre du budget d'une manière de plus en plus énergique, recourant même, à cet effet, à la procédure des décret-lois. Les étapes de cet effort sont bien connues. C'est d'abord la réforme fiscale autorisée par la loi du 8 juillet 1934 ; elle s'est donnée pour objet des fusions, des simplifications, et même éventuellement des diminutions d'impôts ; en réalité, elle comprend quelques diminutions de tarifs qui sont compensées par des augmentations par ailleurs, de telle sorte que le résultat définitif est plutôt un léger regrèvement. En 1934 également, sont effectués par décrets-lois des prélèvements assez importants sur les traitements, des mesures d'économie par réforme administrative, et quelques diminutions de dépenses de matériel. Cependant, le budget de 1935 est encore voté avec des chiffres laissant prévoir un déficit important. Et, en 1935, une loi du 8 juin donne des pleins pouvoirs au gouvernement pour rétablir une situation financière qui met en cause la stabilité de la monnaie : les décrets-lois pris en vertu de cette loi marquent un effort d'équilibre budgétaire sans précédent. La mesure essentielle consiste en une diminution systématique et générale de 10 0/0 de toutes les dépenses publiques, y compris les dépenses ayant une origine de nature contractuelle, comme les dépenses de la Dette ; le prélè-

vement de 10 0/0 s'applique également aux dépenses des collectivités locales, et même aux dépenses de personnel des services concédés. Des ressources nouvelles sont également demandées à une aggravation de la fiscalité ; mais elles occupent dans l'effort de redressement budgétaire des décrets-lois de 1935 une place moins importante que les mesures d'économie. Enfin, avec l'achèvement de la législature, au début de 1936, on revient quelque peu sur les mesures de redressement de 1935.

Tels étant les facteurs de l'évolution de la situation financière française, il convient maintenant d'en analyser les éléments : budget, dette et crédit publics.

En ce qui concerne d'abord la situation budgétaire, le déficit apparaît dès le budget 1930-1931, s'aggrave et se maintient jusqu'à l'époque actuelle à des chiffres variant entre 8 et 15 milliards comme l'indiquent les tableaux et le diagramme des pages 211 à 216.

Ces déficits budgétaires, ajoutés aux dépenses mises, en dehors des comptes budgétaires, à la charge du Trésor, ont entraîné des recours répétés à l'emprunt et une augmentation très forte de la Dette Publique. Corrélativement, on assiste à une détérioration constante du crédit public et les emprunts doivent être faits à des échéances de plus en plus rapprochées, à des taux et à des conditions de plus en plus avantageuses pour les souscripteurs.

PRÉVISIONS ET RÉSULTATS BUDGÉTAIRES
(millions de francs).

Années financières	Loi de finances			Loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Excédent (+) ou déficit (—)	Dépenses	Recettes	Excédent (+) ou déficit (—)
1925	33.137	33.150	+	36.275	34.768	— 1.507
1926	37.338	37.499	+	41.976	43.064	+ 1.088
1927	39.544	39.728	+	45.361	46.086	+ 725
1928	42.445	42.497	+	44.248	48.177	+ 3.929
1929-30 (15 mois). . .	45.366	45.431	+	58.850	64.268	+ 5.418
1930-31	50.398	50.465	+	55.712	50.794	— 4.918
1931-32	50.640	50.643	+	53.427	47.943	— 5.484
1932 (9 mois)	41.097	41.100	+	40.666	36.038	— 4.628
1933	50.487	45.646	— 4.841	54.945	43.436	— 11.509
1934	50.163	48.281	— 1.882	49.883	41.070	— 8.813
1935	47.817	46.992	— 825	49.868	39.485	— 10.383

LES RECETTES BU

(en mil

	1927	1928	1929-30	1930
Produits recouvrables en France :				
Impôts et revenus :				
Contributions directes	9.476	9.425	10.480	9.
Taxes assimilées aux contributions directes	545	511	555	
Enregistrement	3.701	4.471	6.534	4.
Timbre	1.901	2.070	2.880	2.
Impôt sur les opérations de bourse.	347	629	622	
Taxes sur le revenu des valeurs mobilières, etc.	3.344	3.542	5.091	3.
Douanes	3.972	4.658	6.958	6.
Contributions indirectes et sucres	7.284	7.985	10.450	7.
Taxe sur le chiffre d'affaires	8.621	9.295	12.373	8.
Taxe de luxe	24	23	29	
Total	39.214	42.610	55.973	44
Produits de monopoles et exploitations industrielles de l'Etat	442	545	819	
Produits et revenus du domaine de l'Etat	413	471	517	
Recettes d'ordre	4.072	3.119	3.684	2.
Produits divers du budget.	1.079	979	2.973	2.
Ressources exceptionnelles	505	427	263	
Recettes afférentes aux réparations de dommages de guerre	340			
Total	46.065	48.152	64.229	50.
Produits recouvrables en Algérie.	21	25	39	
Total général	46.086	48.177	64.268	50.

(1) Nouvelles taxes indirectes spéciales.

(2) Majorations de recettes pour tenir compte des nouvelles conditions économiques.

RES DE LA FRANCE
(francs).

clos					Loi de finances	Résultats provisoires	Loi de finances	Projet de budget
1931-32	1932	1933	1934	1935	1936	1936	1937	1938
9.453	8.295	7.500	7.355	5.984	5.895		6.776	
607	546	496	486		649		775	
4.046	2.625	3.560	3.245	3.013	3.155		2.771	
2.205	1.534	2.070	2.124	1.939	2.006		1.879	
103	87	149	116	124	123		125	
2.307	1.932	2.672	2.872	2.731	3.176		3.061	
7.379	5.226	6.299	6.575	6.161	6.692		6.377	
7.731	5.461	7.266	5.717	6.073	6.320		5.540	
7.558	5.152	6.897	6.387	5.857	6.025		1.109 (1)	
							4.496	
							4.100 (2)	
2.389	30.857	36.909	34.872	31.881	34.041		36.709	45.253
575	1.441	1.448	552	470	307		288	458
302	209	293	245	220	262		247	475
3.042	2.653	3.864	3.244	3.318	3.649		3.374	4.446
1.583	847	861	1.965	3.565	2.137		2.826	3.308
35	12	29	176	9	27		26	25
7.927	36.019	43.404	41.054	39.463	40.422		43.469	53.768
17	19	32	16	22	28		13	13
7.944	36.038	43.436	41.070	39.485	40.450	38.446	43.482	53.781

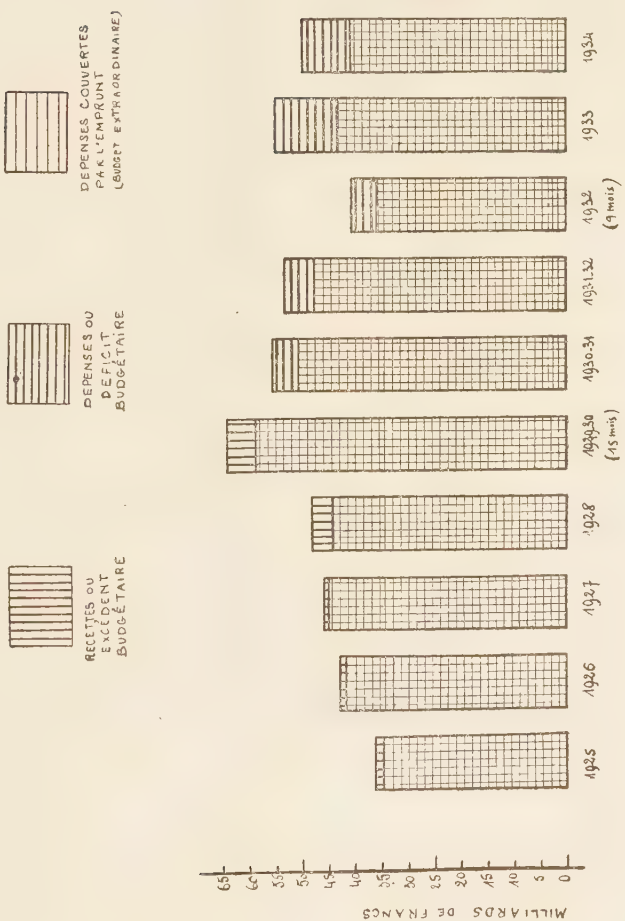
étaires.

LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DE LA FRANCE

	1927	1928	1929-30	1930-31	1931-32	1932	1933	1934	1935	1936 (1)	1936 (2)	1937 (4)	1938 (3)
Dette publique . .	20.157	19.581	26.310	21.382	20.749	16.412	19.289	20.485	20.339	17.767		18.004	13.625
Dette viagère . .													10.504
Pouvoirs publics. .	78	81	435	446	423	94	426	424	423	443		430	443
Services généraux des ministères. .	23.333	22.576	29.655	31.740	30.082	22.607	33.088	26.982	27.784	21.078			
Frais de régie, de perception et d'ex- ploitation des im- pôts et revenus publics. . . .	4.153	1.262	4.775	4.576	4.772	1.278	4.690	4.596	4.485	4.209		30.450	27.911
Remboursements, restitutions et non-valeurs . .	638	748	974	897	752	576	752	696	436	440			
Total général. .	45.361	44.248	58.850	55.712	53.428	40.666	54.945	49.883	49.868	40.307	46.531	48.281	52.180
Budget extraordi- naire. . . .										6.265	9.500	16.026	14.278

- (1) Loi de finances.
(2) Résultats provisoires.
(3) Projet de budget.

EVOLUTION DU BUDGET



C'est principalement cette situation financière, dont nous venons d'analyser brièvement les facteurs et les éléments, qui explique le caractère limité et fragmentaire de la politique française de lutte contre le chômage jusqu'en 1936. Il nous reste maintenant à étudier le détail de cette politique. Etant donné, d'ailleurs, qu'à partir de juin 1936, cette politique est tellement étroitement en rapport avec la politique économique financière générale, on ne peut étudier celle-là sans celle-ci ; nous leur consacrerons donc un paragraphe spécial. Mais il nous faut analyser auparavant l'organisation et le fonctionnement financier de l'indemnisation des chômeurs.

II

Il n'y a pas en France de système général d'assurance-chômage. Cela tient sans doute principalement à la faible importance que le chômage a longtemps eue. On doit signaler également l'idée assez courante dans l'opinion publique française que les systèmes d'assurance générale obligatoire (on pense généralement au système anglais) sont une source de chômage « professionnel » et tendent à donner artificiellement au chômage un caractère permanent. Au cours des longues années d'études et de discussions parlementaires qui ont précédé le vote de la loi sur les Assurances sociales, l'idée de comprendre le chômage parmi les risques couverts fut cependant vivement débattue, pour être finalement rejetée (1). Le risque chômage fut d'abord admis par la Commission d'Hygiène puis rejeté par la Commission du Commerce du Sénat (2), puis maintenu en 1926 dans deux rapports du président de la Commission d'Hygiène (3). Il fut définitivement exclu de la loi nouvelle en 1928, sur l'intervention du gouvernement : celui-ci alléguait en particulier les difficultés de faire des calculs actuariels sérieux. Le Parlement ratifia l'attitude du Gouvernement, principalement pour que la loi des Assurances sociales puisse être enfin votée.

(1) D'après le texte même de la loi, les assurances sociales « couvrent les risques maladie, invalidité prématurée, vieillesse, décès, et comportent une participation aux charges de famille et de maternité ».

(2) Documents parlementaires. Sénat, 1925, n° 182.

(3) Documents parlementaires. Sénat, 1926, nos 316 et 628.

En l'absence de tout système d'assurance, les différents organismes d'indemnisation du chômage existants peuvent être rattachés au principe de l'assistance, soit qu'il s'agisse d'assistance proprement dite, soit qu'il s'agisse de systèmes d'assurance facultative où la subvention des pouvoirs publics a un caractère tellement prédominant qu'elle en fait, en pratique, une forme de secours très voisine de l'assistance pure et simple.

Les caractéristiques générales de cette assistance sont sa complexité et sa décentralisation.

Tout d'abord, en effet, il existe des organismes différents suivant le genre de chômage et la catégorie de chômeurs à secourir. Les chômeurs totaux sont secourus par des fonds départementaux et communaux de chômage (décret du 28 décembre 1926), et subsidiairement par les bureaux d'assistance et de bienfaisance (décret du 11 novembre 1931). Les chômeurs partiels par des caisses de chômage partiel (décret du 10 mars 1931). Les dockers par des fonds de chômage en faveur des dockers (décret du 3 juin 1931). Les marins par des fonds de chômage en faveur des marins (décret du 13 novembre 1931). Les « artistes non salariés des arts graphiques, plastiques, dramatiques et musicaux » par des fonds spéciaux (décret du 16 décembre 1933). D'autre part, parmi les caisses recevant des cotisations de leurs membres, il existe : des caisses mutuelles et syndicales de chômage secourant les chômeurs complets (décret du 9 septembre 1905 modifié) ; des caisses mutuelles et syndicales de chômage secourant les chômeurs partiels (décret du 22 octobre 1932) ; des caisses créées par les groupements d'artistes, artisans et autres travailleurs indépendants en vue de venir en aide à leurs adhérents en chômage complet (décret du 28 juil-

let 1932) ; des caisses créées par les chambres de métiers pour verser des indemnités aux artisans-maîtres complètement privés de travail (décret du 8 août 1935). Tous ces systèmes sont gérés par des collectivités publiques locales ou par des collectivités privées ; mais la subvention de l'État constitue, en fait, la plus importante de leurs ressources.

Ce qu'il faut surtout remarquer, c'est que ces différents organismes ont été conçus et créés sans plan d'ensemble et sous la pression des nécessités révélées par une crise de chômage : l'organisation des fonds départementaux et communaux est réglée en décembre 1926, c'est-à-dire à un moment où commençait à se faire sentir la crise de stabilisation de 1927 ; pour la plupart des autres organismes, les décrets sont intervenus en 1931, année qui marque l'apparition de la crise économique mondiale en France et où le nombre des chômeurs a commencé à être alarmant pour les pouvoirs publics.

Il est remarquable, d'autre part, qu'aucune loi organique n'existe en matière d'assistance aux chômeurs ; l'octroi des secours est seulement ratifié en quelque sorte par le Parlement, lorsqu'il accorde au gouvernement les crédits nécessaires pour subventionner les différents organismes d'assistance ; l'inscription de ces crédits dans le projet de budget et leur vote sont d'ailleurs devenus traditionnels. Cette absence de texte organique s'explique par le caractère facultatif pour les collectivités locales du service d'assistance aux chômeurs. La création d'un fonds de chômage et ses dépenses de fonctionnement n'étant obligatoires ni pour le département, ni pour la commune, des décrets règlent seulement les conditions d'une collaboration financière éventuelle de l'État. D'ailleurs, avec l'ag-

gravation du chômage depuis 1931, ce caractère facultatif est devenu d'un intérêt seulement théorique, étant donné que toutes les collectivités ont fini par instituer successivement des organismes de secours aux chômeurs. *

Mais l'abstention du législateur s'explique également par le second caractère de l'organisation administrative des secours aux chômeurs : cette organisation est décentralisée ; l'assistance aux chômeurs est considérée et réglementée comme une attribution des collectivités locales. C'est un cas particulier de l'idée généralement appliquée en France que les services d'assistance doivent être organisés dans le cadre du département et de la commune, personnes publiques considérées comme plus aptes à connaître et vérifier les besoins individuels et à les satisfaire équitablement. C'est aussi que l'assistance aux chômeurs a constitué longtemps une forme particulière d'assistance sans grande importance pratique.

Enfin, l'État hésite maintenant à assumer, dans un système général, la charge de cette assistance ; et l'idée existe dans l'opinion publique que l'institution d'un système général d'assistance aux chômeurs serait une sorte de renonciation à voir se résorber le chômage.

Les inconvénients du caractère décentralisé de l'organisation existante sont pourtant multiples. Les plus graves sont de deux sortes. D'une part, les droits reconnus aux chômeurs ne sont pas les mêmes suivant les localités, ce qui est moralement choquant et contredit l'idée d'égalité qui doit être la règle de tout service public. D'autre part, comme il arrive d'ailleurs souvent dans les autres services d'assistance, des organes administratifs, qui dépendent plus ou moins d'autorités locales élues, n'ont pas autant qu'il serait souhaitable une attitude impartiale

dans l'attribution des secours, ce qui comporte de graves inconvénients, à ne s'en tenir même qu'au point de vue financier.

Il faut reconnaître cependant que, dans les faits, cette décentralisation n'est pas aussi marquée qu'on pourrait le craindre, car elle a pour contre-partie un certain nombre de mesures de tutelle, principalement en matière financière, qui permettent à l'administration centrale un contrôle assez strict. Non seulement, en effet, comme nous le verrons, le pouvoir central met comme condition à son aide financière l'observation par les fonds de certaines règles édictées par lui. Il exerce aussi, par différents moyens, un contrôle sur l'activité même des fonds.

Ce contrôle est d'abord exercé par les offices régionaux de la main-d'œuvre (qui sont les organes régionaux du système général de placement public). C'est ainsi que les agents de ceux-ci contrôlent la comptabilité des caisses syndicales et mutuelles de chômage et des organisations de ce type. En ce qui concerne les fonds de chômage des départements et des communes, procédant par épreuves, ils vont même jusqu'à exercer sur place un contrôle effectif sur l'activité même des fonds. Ils n'ont pas de pouvoirs de décision propres, mais les fonds respectent généralement leurs observations, craignant de voir déduire une allocation contestable du montant entrant en compte pour le calcul de la subvention.

Le mécanisme même de l'attribution des subventions constitue un contrôle comptable très important. C'est ainsi que le décret du 28 décembre 1926 prescrit l'établissement par les fonds départementaux et communaux d'un état récapitulatif des opérations de chaque mois. Cet état mentionne le nombre des chômeurs secourus et leur répar-

tition par sexes et catégories professionnelles ; mais son objet est surtout de fournir les éléments nécessaires au calcul de la subvention : nombre des allocations accordées, nombre des personnes à charge, rapport entre le nombre des chômeurs et la population communale. L'état est transmis au Préfet qui le vérifie sommairement. Il est ensuite envoyé au Ministère du Travail, où se fait une vérification plus approfondie, à la suite de laquelle la dépense de subvention est engagée. Une procédure et des formalités analogues sont prévues pour les autres organismes (1).

(1) Si l'on tient compte encore des délais nécessaires pour l'ordonancement et enfin pour le mandatement par le Préfet, on comprendra que les collectivités locales, en particulier la commune, ou bien les caisses, aient pu souvent être très gênées dans leur trésorerie par le retard avec lequel elles encaissent la part de l'État, après avoir fait l'avance du montant total des allocations ou indemnités. Pour pallier à cet inconvénient, différentes mesures ont été prises successivement. Elles constituent un système d'avances aux fonds et aux caisses, qui leur évite des embarras de trésorerie, mais maintient la procédure d'attribution de la subvention et le strict contrôle qu'elle implique. Tout d'abord, un accord est intervenu entre le Ministre du Travail et le Ministre des Finances, grâce auquel les préfets disposeraient par avance d'une somme voisine du montant probable de la subvention et pourraient la mandater dès l'achèvement du contrôle par l'administration centrale (circulaire du Ministère du Travail aux préfets du 18 janvier 1932). Puis un décret du 4 août 1932 a permis aux caisses syndicales et mutuelles et aux caisses créées par les travailleurs indépendants de recevoir des avances à valoir sur la subvention à laquelle elles auront droit, à condition qu'elles ne soient pas supérieures à la subvention du trimestre ou du semestre précédents, et moyennant certaines garanties relatives au fonctionnement et à la solvabilité des caisses. Enfin, un décret du 15 septembre 1932 prévoyait la possibilité d'avances aux fonds départementaux et communaux dans le cas où le nombre des chômeurs secourus est supérieur à 2 o/o de la population communale ; l'avance doit porter sur une

Enfin un contrôle direct de l'activité des collectivités locales résulte de l'obligation (1) où elles se trouvent généralement de faire approuver leurs budgets par l'autorité de tutelle. Celle-ci veille, d'une part, à ce que l'octroi des secours soit convenablement organisé, d'autre part, à ce qu'il ne donne pas lieu à des prodigalités excessives.

Mais, quoi qu'il en soit de ces différents contrôles, il est certain que l'organisation des secours aux chômeurs existant en France n'est pas sans donner lieu à des fraudes et à des abus assez importants.

La complexité et la décentralisation de l'organisation de l'assistance aux chômeurs en France rendent particulièrement difficile d'établir les charges financières qu'elle entraîne. Il faut d'abord noter le mécanisme suivant lequel cette charge se partage entre l'État et les autres collectivités (mécanisme variable suivant les catégories de fonds ou caisses de chômage), avant d'en déterminer le montant d'une manière aussi précise que possible.

Tout d'abord, parmi les organismes d'assistance proprement dite, c'est-à-dire ceux qui distribuent des secours à l'aide de ressources fournies uniquement par les collectivités publiques, les plus importants sont les fonds départementaux et communaux de chômage. Leur développement général depuis l'arrivée de la crise fait que les indemnités qu'ils versent constituent de plus en plus une sorte de droit commun de l'assistance-chômage. La réglementation en varie certes suivant les localités, mais les

période inférieure à deux mois et ne pas dépasser les deux tiers de la subvention probable afférente à la période, calculée d'après la moyenne des dépenses des quatre mois précédents.

(1) Cette obligation s'est trouvée encore renforcée par des décrets-lois de 1937.

grandes lignes sont fixées par l'État, qui n'accorde de subvention que si le règlement des fonds a été approuvé par lui et conforme à certaines règles générales. Les fonds peuvent en principe adopter une réglementation plus large que celle posée par l'État ; le supplément de dépenses n'entre plus alors dans le calcul de la subvention. Mais le cas est assez rare. D'abord, en raison de la situation généralement précaire des finances des collectivités locales ; et surtout, parce que le contrôle financier exercé sur elles, en particulier par l'approbation de leurs budgets, aboutit à ce que, en fait, un accord de l'administration centrale est à peu près nécessaire pour tout élargissement des conditions d'indemnisation. Par conséquent, ces conditions, telles qu'elles ont été posées par différents décrets, sont sensiblement celles appliquées en pratique.

Il est intéressant, d'ailleurs, au point de vue financier, de remarquer qu'une série de décrets pris au cours de ces dernières années, principalement au fur et à mesure que le chômage s'aggravait, ont peu à peu élargi les différentes conditions d'indemnisation. Dans l'état actuel des textes, le stage exigé n'est que de six mois ; mais, condition plus rigoureuse, on exige que le bénéficiaire d'allocations, avant d'être en chômage, ait résidé trois mois dans la commune, « pour qu'il ait pu contribuer par son travail à sa prospérité » ; d'autre part, il n'y a plus de durée-limite d'octroi des indemnités (1) ; enfin, le chômeur est

(1) Une telle limite existait à l'origine, et était fixée à 120 jours. Portée à 150, puis à 180 jours par des décrets du 1^{er} mai 1931 et du 5 juin 1931, elle fut supprimée par un décret du 24 juin 1932. Celui-ci n'édicte qu'une suppression temporaire et exceptionnelle de la durée-limite ; mais il est prorogé périodiquement, et il n'y a pas actuellement, et vraisemblablement d'une manière définitive, de limite de durée d'octroi des allocations.

secours dès qu'il a connu trois journées de chômage total. Quant au taux même des allocations, il « est fixé par le règlement du fonds de chômage avec l'approbation du Ministre du Travail » ; mais pour le calcul de la subvention de l'État, des maxima sont fixés, maxima qui sont en fait rarement dépassés (1) par les collectivités locales et dont il est par conséquent intéressant de suivre l'évolution (tableau ci-contre).

Il faut ajouter, à propos de ces maxima, qu'un décret récent (31 juillet 1936) permet de remplacer l'allocation prévue pour les enfants à charge ayant moins de seize ans par un versement de cinq francs dans le cas où les enfants de chômeurs sont envoyés en colonies de vacances. Le versement est directement effectué à la commune ou à l'organisme prenant en charge les enfants en colonie.

D'autre part, en dehors des allocations versées aux chômeurs par les fonds, il convient de souligner que ceux-ci pourvoient au maintien de leurs droits aux Assurances sociales. La loi sur les Assurances sociales, en effet, tout en ne couvrant pas le risque chômage, ne pouvait pas ne pas prévoir des modalités spéciales de fonctionnement dans le cas où les travailleurs auxquels elle s'applique deviendraient chômeurs : d'une part, on ne pouvait exclure de l'indemnisation le cas où un des risques assurés se réaliserait chez un assuré en chômage ; d'autre part,

(1) Ces maxima sont principalement dépassés à *Paris*, où, de longue date, la Ville ajoutait deux francs pour le chef de ménage, un franc pour le conjoint, cinquante centimes pour chaque enfant de moins de seize ans, le département de la Seine ajoutant également un franc à l'allocation du chef de ménage. Depuis une délibération du Conseil général de la Seine du 20 mars 1937 (Cf. p. 230), ce supplément a encore été augmenté d'un franc.

TAUX MAXIMUM DES ALLOCATIONS
POUVANT ENTRER EN COMPTE POUR LE CALCUL DE LA SUBVENTION

	19 avril 1918	14 janv. 1919	28 déc. 1926	13 fév. 1931	10 mars 1931	31 déc. 1931	26 août 1936	10 sept. 1936
Chef de ménage.	1,50	2,50	4,50	7		7	8	
Conjoint	1	1	2	3		4	4,50	
Enfants de plus de 16 ans			3	3,50		4	4,50	
Enfants de moins de 16 ans.	1	1	2	3		3,50	4	
Ascendants	0,75	0,75	1,50	2		4	4,50	
Total maximum par famille			12	18	19	19		20,50
Total maximum par famille de 3 enfants de moins de 16 ans.						20		23
Total maximum par famille de 4 enfants de moins de 16 ans					22	23		26
Total maximum par famille de 5 enfants ou plus de 5 moins de 16 ans.					25	26		29

En aucun cas, le montant total de l'allocation ne doit excéder la moitié du salaire, augmentée du montant des allocations familiales en usage dans la profession et la région.

pour maintenir chez les chômeurs le droit aux prestations sans détruire l'équilibre financier du système d'assurances sociales, il était nécessaire de prévoir le versement de sommes destinées à suppléer à l'absence de cotisations patronales. Les dispositions prises à cet effet (1) consistent en l'institution d'un compte spécial dans les opérations de la Caisse générale de garantie, alimentée par deux sortes de ressources, destinées à suppléer aux cotisations normales ouvrière et patronale. Les chômeurs ont d'abord droit au versement, pour leur compte, « d'une cotisation forfaitaire de 30 francs par trimestre civil comportant au moins 50 jours de chômage constaté, sans que ce versement puisse être effectué pour plus de deux trimestres consécutifs au cours d'une même année civile » ; à ce versement correspond un prélèvement général et forfaitaire sur l'ensemble des cotisations d'assurances sociales. Mais ce versement, étroitement limité, peut être complété et se trouve, le plus souvent, complété par des versements des fonds de chômage départementaux et communaux.

En ce qui concerne, enfin, le taux même des subventions accordées par l'État, — taux qui détermine la proportion selon laquelle la dépense entraînée par les secours incombe aux différentes collectivités —, il est basé sur l'idée d'une sorte de *densité du chômage* existant dans la commune intéressée : il est, en effet, fixé « d'après le rapport existant entre le nombre des chômeurs secourus par les fonds et caisses de chômage et la population légale de la commune dans laquelle ces institutions fonctionnent » ; il est de :

60 o/o pour la tranche correspondant à 10 chômeurs au plus par 1.000 habitants ;

(1) Décret-loi de 1935 sur les assurances sociales, art. 15.

70 o/o pour la tranche correspondant à plus de 10 et moins de 20 chômeurs par 1.000 habitants ;

80 o/o pour la tranche correspondant à plus de 20 et moins de 30 chômeurs par 1.000 habitants ;

90 o/o pour la tranche correspondant à plus de 30 chômeurs par 1.000 habitants.

En fait, le jeu de ce système de tranches aboutit, dans les années de chômage les plus intenses, à faire accorder des subventions d'un taux moyen voisin de 70 o/o.

Mais la proportion de dépenses restant entièrement à la charge des collectivités locales constituant pour elles, en particulier pour les communes, une charge souvent écrasante, des décrets récents sont venus apporter une aide supplémentaire aux « villes martyres » du chômage.

C'est d'abord un décret du 2 juin 1936 qui accorde des bonifications aux collectivités ayant reçu, en 1935, des subventions dépassant 70 o/o des allocations versées au cours de cette année par leurs institutions publiques de chômage ; ces bonifications sont d'un montant égal à 10 o/o de ces subventions et sont imputées au même chapitre budgétaire que ces dernières (1), mais sur l'exercice 1936. Un décret du 28 février 1937 accorde la même bonification aux collectivités ayant reçu en 1936 une subvention supérieure à 70 o/o ; la seconde bonification est imputable au budget de 1937 ; elle est portée à 12 o/o

(1) « Les bonifications... sont réparties entre le département — dans le cas où celui-ci a pris à sa charge une partie des dépenses résultant de l'attribution des allocations de chômage — et la commune intéressée, au prorata de leur participation respective aux dépenses précitées après déduction de la subvention de l'État.

« En aucun cas, la bonification... ne devra avoir pour effet de réduire à moins de 5 o/o la participation de la commune aux dépenses résultant de l'attribution d'allocations à ses chômeurs ».

lorsqu'elle s'applique à des collectivités ayant déjà bénéficié pour leurs dépenses de 1935 de la bonification du décret du 2 juin 1936.

Il faut signaler également un décret du 3 avril 1937 qui est spécial aux fonds de chômage fonctionnant dans le département de la Seine : une délibération du Conseil général de la Seine du 20 mars ayant relevé de 1 franc le taux des allocations de chômage, l'État consent à titre exceptionnel à prendre à sa charge la moitié de cette augmentation.

En dehors des fonds départementaux, qui sont les principaux, fonctionnent, comme nous l'avons indiqué, un certain nombre d'autres organismes d'assistance proprement dite. Au point de vue financier, ils ont les mêmes caractéristiques. Aussi nous bornerons-nous à les énumérer.

Tout d'abord, les chômeurs peuvent relever des services généraux d'assistance. Depuis un décret du 11 novembre 1931, « les bureaux de bienfaisance ou, à défaut, les bureaux d'assistance, qui allouent des secours aux personnes privées de ressources ayant épuisé le droit aux allocations prévues par les règlements des fonds publics de chômage », peuvent recevoir des subventions analogues à celles accordées par l'État aux fonds de chômage. Les conditions d'indemnisation doivent être au moins aussi rigoureuses que celles des fonds de chômage, et la situation personnelle de l'intéressé est l'élément prépondérant dans la détermination du taux de l'indemnité. La subvention de l'État se présente comme une condition nécessaire pour que les bureaux d'assistance et de bienfaisance puissent porter secours aux chômeurs, car ils ne pourraient faire face à une telle charge au moyen de leurs ressources habi-

tuelles : revenus des biens qu'ils peuvent posséder, dons et legs, prélèvements sur le produit du droit des pauvres et des concessions dans les cimetières, enfin subventions des budgets locaux.

Il faut également rattacher à l'activité des fonds départementaux et communaux celle des fonds de chômage spéciaux qui peuvent être créés pour les dockers en chômage et pour les marins en chômage. Leur organisation, les conditions d'indemnisation et la répartition de la dépense entre l'État et les collectivités locales sont identiques, sous réserve de quelques différences tenant au caractère particulier du chômage dans ces professions et justifiant précisément l'institution de fonds spéciaux. D'ailleurs ces fonds sont le plus souvent gérés par les organes mêmes du fonds ordinaire local, sauf, à juste titre, l'obligation de tenir une comptabilité séparée.

Nous donnons, à titre indicatif, le nombre de chômeurs secourus, de 1932 à 1934, par cette catégorie de fonds :

	Dockers			Marins		
	1932	1933	1934	1932	1933	1934
Janvier . . .	3.604	2.238	5.507	532	906	1.507
Février . . .	3.978	3.511	5.538	640	963	1.433
Mars	3.492	5.146	6.041	595	951	1.409
Avril	3.852	4.406	6.337	653	779	1.554
Mai	2.985	3.783	5.894	592	776	1.268
Juin	3.626	4.826	6.891	589	938	1.083
Juillet	3.699	4.582	5.370	562	837	876
Août	3.581	3.802	6.102	703	714	839
Septembre . .	4.704	3.832	6.274	713	856	814
Octobre	4.116	5.961	7.016	726	1.086	1.034
Novembre . . .	4.130	5.761	6.476	941	1.218	1.015
Décembre . . .	1.834	5.953	6.682	1.180	1.443	1.072

Le nombre de fonds et le nombre d'individus secou-

rus sont plus grands pour les fonds de secours aux dockers que pour les fonds de secours aux marins. Mais, dans les deux cas, leur activité, et par suite la charge financière qu'elle représente, sont minimales.

Des fonds spéciaux, analogues aux fonds départementaux et communaux, peuvent, enfin, être créés en faveur des chômeurs partiels. Les seules différences tiennent aux caractères particuliers du chômage partiel, défini comme étant celui des « salariés qui, tout en continuant à être occupés par leur employeur, sont employés par celui-ci moins de 4 jours par semaine par suite du manque de travail ». Nous donnons également, à titre indicatif, le nombre d'individus secourus par ces fonds de 1932 à 1934.

	1932	1933	1934
Janvier	678	7.722	4.057
Février	4.542	6.661	4.691
Mars	7.742	6.603	5.802
Avril	15.132	5.333	7.081
Mai	13.688	5.194	10.031
Juin	16.057	4.971	11.363
Juillet	15.074	5.004	11.856
Août	15.615	4.566	12.158
Septembre	11.810	3.436	13.561
Octobre	10.607	4.116	12.539
Novembre	9.632	4.130	14.313
Décembre	8.435	1.834	13.495

Si nous cherchons maintenant le montant des dépenses de ces différents fonds organisés par les départements et communes et subventionnés par l'État, nous nous heurtons à une difficulté fondamentale : l'impossibilité d'établir les dépenses totales effectuées par les collectivités locales, les budgets de celles-ci n'étant dépouillés en détail par aucun service statistique. Nous en sommes donc

réduits à déduire approximativement le montant de la dépense publique totale de celui de la subvention de l'État, en fonction du taux moyen de celle-ci. Or le montant de la subvention de l'État, en ce qui concerne les catégories de fonds de chômage que nous venons d'énumérer, est connu d'une manière précise, en raison de ce qu'il fait l'objet d'un chapitre budgétaire spécial dénommé « Fonds National de Chômage ».

Il faut signaler, cependant, que les crédits de ce chapitre peuvent servir également pour d'autres dépenses afférentes au chômage, mais qui sont négligeables par rapport au montant représenté par les subventions aux fonds de chômage. Ces dépenses sont :

1° Les subventions accordées aux départements et aux communes :

a) pour les salaires versés aux chômeurs employés à des travaux municipaux de chômage (décret du 16 septembre 1932) (1) ;

b) pour les primes allouées aux employeurs qui réembauchent des chômeurs (décret du 29 janvier 1935) (2) ;

c) pour les sommes versées par les fonds de chômage aux chômeurs, en vue de faciliter leur retour et leur établissement dans les régions d'où ils sont originaires (décret du 19 mai 1935) (3).

2° Le remboursement aux réseaux de chemins de fer :

a) des dépenses de transport des chômeurs au lieu dans lequel le travail leur a été assuré par les bureaux publics de placement ;

(1) Cf. p. 271.

(2) Cf. p. 257.

(3) Cf. p. 256, n° 1.

LES CRÉDITS ET LES DÉPENSES DU CHAPITRE BUDGÉTAIRE
« FONDS NATIONAL DE CHOMAGE »

	Crédits votés		Comptes définitifs	
	Crédits accordés par la loi de finances	Crédits définitifs (après différentes ouvertures et annulations de crédits)	Droits constatés	Paiements
1925	400.000	367.000	343.838	282.562
1926	300.000	600.000	463.134	416.388
1927	300.000	37.800.000	37.189.440	37.059.476
1928	3.000.000	5.000.000	4.723.539	4.717.392
1929-30 (15 mois)	2.500.000	3.125.000	1.400.424	1.384.343
1930-31	4.500.000	4.500.000	4.499.977	4.499.977
1931-32	21.500.000	238.500.000	216.139.914	190.465.157
1932 (9 mois)	390.000.000	475.000.000	413.273.427	384.255.461
1933	520.000.000	594.701.667	589.579.605	486.711.511
1934	480.000.000	799.950.000	789.007.294	597.979.471
1935	573.250.000	1.033.250.000	1.033.169.278	1.024.406.165
1936	701.000.000			
1937	690.000.000		1.250.000.000 (1)	
1938	970.000.000 (2)			

(1) Chiffre communiqué par le Ministère du travail et non tiré des Lois de règlement.

(2) Projet de budget.

b) de 50 o/o des frais de rapatriement des travailleurs étrangers jusqu'à la frontière ;

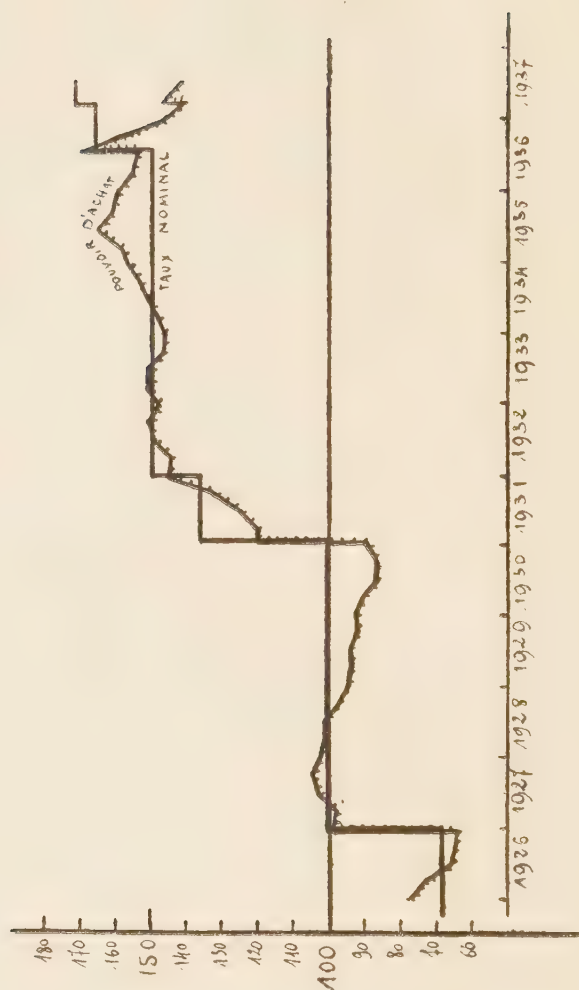
c) des frais de rapatriement jusqu'à la frontière « des étrangers de certains pays dans les conditions fixées par la circulaire du 13 juin 1935 ».

Cela étant posé, nous donnons : d'une part, ci-contre, un tableau représentant d'une manière détaillée l'évolution du chapitre « Fonds National de Chômage » ; d'autre part, un tableau évaluant approximativement les dépenses totales des fonds de chômage et la répartition de leur charge entre État et collectivités locales. On voit qu'il s'agit de sommes considérables, qui croissent d'une manière sensiblement proportionnelle à l'aggravation du chômage :

Année financière	Subvention de l'État (millions de francs)	Montant probable de la dépense des collectivités locales (millions de francs)	Montant probable de la dépense publique totale (millions de francs)	Moyenne du nombre de chômeurs secourus au cours de l'année financière (milliers de chômeurs)
1927	37	21	58	33,6
1928	4,7	2,9	7,6	4,8
1929-30 (15 mois)	1,4	0,9	2,3	1
1930-31	1,5	0,96	2,46	12
1931-32	215	100	315	114,4
1932 (9 mois)	415	185	600	260
1933	590	260	850	276
1934	790	335	1.125	345
1935	1.035	440	1.475	426,9
1936	1.250	550	1.800	432,1

Quant à l'efficacité même de ces dépenses, elle se mesure, d'une part, au nombre des chômeurs secourus (cf. p. 202), d'autre part, au pouvoir d'achat des allocations. A ce dernier point de vue, nous avons calculé la

TAUX NOMINAL ET POUVOIR D'ACHAT
DES ALLOCATIONS DE CHÔMAGE
(1928 = 100)



courbe représentant ce pouvoir d'achat à Paris pour une famille de chômeurs de quatre personnes. Nous avons, à cet effet, appliqué au montant nominal des allocations l'indice du coût de la vie d'une famille ouvrière de quatre personnes établi par la Statistique générale de la France (voir ci-contre).

A côté des fonds de chômage subventionnés au moyen des crédits du chapitre « Fonds National de Chômage », des fonds spéciaux sont prévus, nous l'avons indiqué plus haut, pour les « artistes non salariés des arts graphiques, plastiques, dramatiques et musicaux ». Les subventions y afférentes font l'objet d'un chapitre budgétaire spécial dont voici l'évolution :

	Crédits votés		Comptes définitifs	
	Crédits accordés par la loi de finances	Crédits définitifs (après différentes ouvertures et annulations de crédits)	Droits constatés	Paielements
1934 . .	6.000.000	—	—	—
1935 . .	6.000.000	7.000.000	6.813.497	6.813.497
1936 . .	4.000.000	—	—	—
1937 . .	4.000.000	—	—	—
1938 . .	4.000.000 (1)	—	—	—

(1) Crédit inscrit au projet de budget.

A côté de ces fonds réalisant une assistance pure et simple aux chômeurs à l'aide des deniers publics, il existe des caisses qui, théoriquement ou à l'origine, étaient des caisses d'assurance facultative, mais qui, par le montant des subventions qu'elles reçoivent des collectivités publiques peuvent être considérées, en fait, comme participant à leur œuvre d'assistance aux chômeurs.

Les principales de ces caisses sont les caisses syndicales ou mutuelles d'assurance facultative.

Des caisses d'assurance contre le chômage s'étaient déjà constituées dans le cadre du droit commun, et avec des ressources seulement privées, lorsque la loi de finances du 22 avril 1905 a pour la première fois ouvert, par son article 55, un crédit de subvention en leur faveur. Un décret du 9 septembre suivant, prévu par la loi, les a réglementées en soumettant l'attribution de la subvention à l'existence de certaines conditions d'indemnisation. La réglementation de ces conditions d'indemnisation a d'ailleurs suivi une évolution analogue à celle de la réglementation relative aux fonds de chômage, évolution dans le sens d'une moindre rigueur de ces conditions en fonction de l'aggravation générale du chômage. Ici encore, les limites ainsi posées peuvent être dépassées par les caisses, la dépense supplémentaire étant alors couverte par leurs seules ressources ; le cas est moins rare qu'en ce qui concerne les fonds de chômage, parce que les caisses disposent des ressources que constituent les cotisations. La plupart des caisses qui remplissent les conditions et qui reçoivent des subventions sont créées par des syndicats de salariés ou des sociétés de secours mutuels ; les caisses patronales sont l'exception. Outre les indemnités de chômage proprement dites, elle doivent assurer à leurs membres un service gratuit de placement (1), et leur accordent éventuellement des secours de route ou de déplacement.

Le caractère de ces caisses est théoriquement celui de l'assurance facultative ; mais, en fait, il est très effacé, en

(1) Elles se déchargent le plus souvent de cette obligation par des accords avec les bureaux publics de placement.

raison de l'importance des subventions qu'elles reçoivent des différentes collectivités publiques. Dans la plupart des cas, en effet, le taux des cotisations est de l'ordre de 1 0/00 des salaires, et la plus grande part des indemnités est couverte par les subventions, subventions de l'État, subventions des autres collectivités.

En ce qui concerne, d'abord, la subvention de l'État, elle est proportionnelle au montant des indemnités versées, suivant un taux qui a été en augmentant avec l'apparition et l'aggravation du chômage. Fixé par le décret de 1905 à 33 ou 40 0/0 suivant que les caisses étaient locales ou régionales, ce taux a été porté uniformément à 50 0/0 par un décret du 16 juillet 1931. Il est, depuis un décret du 5 avril 1932, progressif de 60 à 90 0/0, par tranches correspondant au *rapport existant entre le nombre des journées indemnisées et le nombre de journées de travail possibles* : 60 0/0 pour la tranche correspondant à un rapport inférieur à 10 0/0 ; 70 0/0 pour celle correspondant à un rapport compris entre 10 et 20 0/0 ; 80 0/0 entre 20 et 30 ; enfin, 90 0/0 pour les indemnités correspondant à un rapport supérieur à 30 0/0. L'État accorde également une subvention forfaitaire de 50 francs aux caisses susceptibles de recevoir des subventions et qui, bien qu'ayant reçu des cotisations, n'ont pas effectué pendant une certaine période des versements d'indemnités de chômage.

Outre la subvention de l'État, les caisses syndicales et mutuelles reçoivent fréquemment des communes ou des départements des subventions quelquefois importantes. Mais un décret-loi du 30 octobre 1935 a édicté que les délibérations des conseils municipaux ou des conseils généraux accordant ces subventions ne seraient exécutoi-

res qu'après approbation du Ministre du Travail. De telles subventions, en effet, ne constituent certes pas une charge considérable pour les budgets locaux, étant donné le nombre relativement réduit des caisses et le faible volume financier représenté par leur activité ; mais il est pourtant apparu nécessaire d'apporter une limite à ces subventions qui s'ajoutent à celle de l'État, car elles viennent contribuer d'une manière abusive à diminuer encore la part représentée par les cotisations des membres des caisses, part qui normalement devrait être prépondérante.

Malgré ces encouragements de la puissance publique, malgré l'importance des organisations syndicales, malgré le développement de l'esprit mutualiste, les caisses syndicales et mutuelles régies par le décret de 1905 ne se sont pas développées ni multipliées autant qu'on aurait pu le souhaiter. C'est ce que met en lumière le tableau ci-contre (1).

Le faible développement des caisses syndicales et mutuelles, qui ressort de ce tableau, ne doit pas être seulement attribué à l'imprévoyance malheureusement si fréquente au sein de la classe ouvrière. Il faut tenir compte également de l'effet psychologique produit par le développement concurrent des fonds municipaux et départementaux de chômage, basés exclusivement sur le principe de l'assistance. Le travailleur, qui sait que ces fonds publics

(1) Les renseignements contenus dans ce tableau ont été tirés des rapports annuels que la loi du 22 avril 1905 a prévus et par lesquels le Ministre du Travail rend compte au Président de la République de l'utilisation du crédit de subvention. On ne peut que regretter que ces rapports soient toujours établis avec un long retard, ce qui nous empêche de posséder des renseignements au delà de 1934.

L'ACTIVITÉ DES CAISSES SYNDICALES ET MUTUELLES DE CHOMAGE

	Nombre de caisses	Nombre de membres	Nombre de chômeurs	Journées de chômage indemnisées	Indemnités versées par les caisses	Indemnités entrant dans le calcul de la subvention	Subventions de l'Etat
1926 1 ^{er} semestre	76	124.850	5.743	101.149	421.190 f.	387.965 f.	104.404 f.
2 ^e »	86	153.454	11.766	203.049	886.836	796.882	196.331
1927 1 ^{er} »	417	468.999	19.792	382.454	1.698.355	1.513.953	361.624
2 ^e »	405	165.454	9.915	197.526	897.532	842.748	299.291
1928 1 ^{er} »	411	166.991	7.487	170.482	817.406	771.164	281.362
2 ^e »	97	155.740	6.960	114.625	609.958	580.832	209.293
1929 1 ^{er} »	400	146.578	7.213	147.171	773.829	798.948	263.158
2 ^e »	85	149.278	4.911	97.211	568.122	515.606	189.952
1930 1 ^{er} »	417	169.709	7.123	137.220	775.073	612.689	226.443
2 ^e »	412	172.966	7.963	156.014	927.008	747.258	275.430
1931 1 ^{er} »	413	179.800	15.663	338.229	1.918.593	1.292.471	699.077
2 ^e »	125	192.189	25.561	479.081	3.047.225	2.068.349	1.260.318
1932 1 ^{er} »	145	201.995	26.127	924.933	5.416.951	3.403.962	2.050.363
2 ^e »	142	198.264	22.757	770.004	4.158.221	2.809.551	1.696.526
1933 1 ^{er} »	149	199.626	26.580	965.151	4.861.891	3.588.756	2.169.646
2 ^e »	163	213.632	24.221	849.265	4.447.050	3.099.148	1.822.731
1934 1 ^{er} »	174	218.237	33.043	1.301.866	6.607.430	4.734.736	2.893.009
2 ^e »	179	218.892	34.699	1.344.859	6.912.964	4.312.140	2.627.541

l'assisteront en cas de chômage, en lui accordant des allocations sensiblement de même importance, n'est naturellement pas porté à adhérer à un organisme qui lui demande une cotisation, même minime. Un tel fait est regrettable, non seulement au point de vue moral, ce qui est évident, mais aussi au point de vue financier qui est le nôtre. D'abord, les organismes comme les caisses syndicales et mutuelles sont, par leur nature même, plus aptes à connaître et vérifier les besoins de leurs membres. Sur-tout, dans la mesure où les indemnités versées sont couvertes par des cotisations jouant le rôle de primes d'assurances, elles ont un double avantage : d'une part, il est possible, ou bien de distribuer des allocations plus fortes, ou bien de diminuer du montant des cotisations la charge pour les finances publiques ; d'autre part, les caisses effectuent un prélèvement à peu près constant sur les revenus de leurs membres, alors que l'assistance ordinaire devient brusquement, quand une crise apparaît, une lourde charge pour les contribuables.

En dehors des caisses syndicales et mutuelles, des décrets récents (28 juillet 1932 et 8 août 1935) ont prévu la création de caisses du même genre (1) en faveur des artisans sans travail. Il ne semble pas que ces caisses aient pris un grand développement.

Quoi qu'il en soit, les subventions de l'État en faveur de toutes ces caisses recevant des cotisations de leurs adhérents sont inscrites à un même chapitre budgétaire, « Subvention aux caisses de secours contre le chômage involontaire », dont nous donnons ci-contre l'évolution.

Il apparaît donc, en définitive, que la forme la plus im-

(1) Cf. pp. 219-220.

LES CRÉDITS ET LES DÉPENSES DU CHAPITRE BUDGÉTAIRE

« SUBVENTIONS AUX CAISSES DE SECOURS CONTRE LE CHOMAGE INVOLONTAIRE »

	Crédits votés		Comptes définitifs	
	Crédits accordés par la loi de finances	Crédits définitifs (après différentes ouvertures et annulations de crédits)	Droits constatés	Paiements
1925	450.000	476.500	476.499	449.865
1926	205.000	205.000	492.778	492.778
1927	205.000	605.000	563.716	563.716
1928	400.000	585.000	579.554	576.629
1926-30 (15 mois)	600.000	750.000	472.526	472.526
1930-34	650.000	650.000	642.344	642.344
1931-32	650.000	2.150.000	2.009.167	1.874.438
1932 (9 mois)	11.000.000	11.000.000	4.991.938	4.977.397
1933	44.670.000	43.814.250	8.625.164	8.603.642
1934	42.000.000	40.000.000	7.376.508	7.376.508
1935	9.000.000	9.000.000	7.261.834	7.261.834
1936	9.000.000			
1937	9.000.000			
1938	9.000.000 (1)			

(1) Projet de budget.

portante d'assistance aux chômeurs en France est celle qui est l'œuvre des fonds de chômage départementaux et communaux. Nous en avons indiqué plus haut (1) l'efficacité et la charge financière.

(1) PP. 234, 235 et 236.

III

Si nous considérons maintenant l'organisation et la charge financière du placement en France, nous devons tout de suite indiquer que, historiquement, l'origine des organismes publics de placement français n'est pas dans le désir de prévenir ou de résorber le chômage. Ce que le législateur a en vue, lorsque, par la loi du 14 mars 1904 et celle du 2 février 1925, sont rendues obligatoires la création de bureaux municipaux par les communes de plus de 10.000 habitants (1) et la création d'offices départementaux par tous les départements, c'est essentiellement les inconvénients du placement privé, et les abus dans ce domaine dont se plaignent les travailleurs. C'est, d'autre part, une caractéristique de l'économie française d'après-guerre que le manque de main-d'œuvre qui se faisait sentir dans plusieurs secteurs de l'économie. A ce manque de main-d'œuvre, le placement parut également susceptible d'apporter un remède partiel, d'une manière symétrique de celle dont il est un procédé de prévention du chômage. De même, en effet, qu'il prévient le chômage en réalisant l'utilisation la meilleure des offres d'emploi disponibles, le placement est un palliatif au manque de main-d'œuvre, en permettant aux producteurs d'utiliser le mieux possible les demandes d'emploi disponibles, et c'est aussi ce résultat que le législateur de 1904 et 1925 avait en vue. Les organismes de placement présentaient, enfin, l'avant-

(1) Pour les autres, tenue d'un registre des offres et demandes d'emplois.

tage de servir au contrôle des introductions de main-d'œuvre étrangère.

Avec la venue de la crise économique et l'accroissement du nombre des chômeurs, l'activité des bureaux et offices publics de placement s'est orientée dans le sens d'une collaboration à l'action contre le chômage. Non seulement ils y collaborent en prévenant le chômage par ignorance des offres d'emploi. Mais encore ils jouent, en matière d'aide aux chômeurs, un rôle de contrôle et d'information qui tend à absorber une grande partie de leur activité, activité ralentie par ailleurs en ce qui concerne le placement proprement dit, par un effet naturel de la dépression économique. C'est ainsi qu'ils exercent un important contrôle sur les chômeurs bénéficiant d'allocations des fonds de chômage départementaux et municipaux (1). Ils contrôlent également les chômeurs au point de vue du maintien de leurs droits aux assurances sociales (2) et pour la délivrance de bons de transport. Enfin, les bureaux de placement jouent un rôle important dans l'application de la loi du 10 août 1932 sur la protection de la main-d'œuvre nationale : ils renseignent les services centraux pour qu'ils statuent en connaissance de cause ; ils sont chargés d'enquêter, de se mettre en rapport avec les syndicats locaux, de calculer la proportion d'étrangers employés dans chacune des professions ou des catégories d'établissements visés, etc... Ce dernier genre d'activité n'est d'ailleurs qu'un aspect particulièrement important du rôle général qui leur est imparti de se procurer et de fournir

(1) Ils leur offrent des emplois, leur adressent des convocations, etc.

(2) Cf. p. 226.

aux services centraux des renseignements « sur toutes les questions intéressant le placement de la main-d'œuvre et la situation du marché du travail » (1).

Les différents titres auxquels les dépenses des bureaux publics de placement peuvent être considérées comme afférentes à l'action de la puissance publique contre le chômage sont donc les suivants : placement proprement dit, contrôle des chômeurs, participation aux mesures prises à l'égard de la main-d'œuvre étrangère. Il reste à déterminer le montant même de ces dépenses, et la façon dont leur charge se partage entre les différentes collectivités publiques.

A cet effet, nous donnons, d'abord, dans le tableau suivant, le montant total de ces dépenses, le nombre des placements effectués et la dépense moyenne par placement qui en ressort. Nous n'indiquons pas les chiffres des années antérieures à 1926, car ils ne seraient pas comparables à ceux des années suivantes : d'une part, c'est seulement à partir de 1926 que les collectivités locales ont été en mesure d'appliquer les mesures rendues obligatoires par la loi du 2 février 1925 ; d'autre part, c'est seulement à cette date que le régime financier des services de placement d'Alsace-Lorraine a été assimilé et que les chiffres le concernant ont été bloqués avec ceux concernant le reste du territoire. On remarquera également la mesure dans laquelle le nombre des placements varie en fonction de la situation économique. Enfin, l'accroissement de la dépense moyenne par placement résulte de l'augmentation des dépenses consécutive au développement d'activités autres que le placement que nous avons signalé.

(1) Décret du 29 mars 1922.

	Nombre de placements	Dépense totale	Dépense moyenne par placement
1926	1.513.286	7.168.523 f.	4,73
1927	1.258.033	8.600.835	6,40
1928	1.378.715	9.409.120	6,82
1929	1.534.325	10.523.083	6,85
1930	1.427.996	12.016.202	8,41
1931	1.536.085	13.759.178	8,90
1932	1.233.518	16.322.622	13,20
1933	1.227.908	17.870.234	14,55
1934	1.128.238		
1935	1.184.066 (1)		

(1) Non compris l'Alsace-Lorraine.

Inscrites aux budgets locaux, ces dépenses sont, pour leur plus grande part, couvertes par les ressources ordinaires de ces budgets. Des crédits sont inscrits aux budgets communaux pour les bureaux municipaux, aux budgets départementaux pour les offices départementaux. En ce qui concerne ces derniers, les principales villes de leur ressort peuvent y rattacher leur service de placement, et concourent alors aux dépenses de l'office départemental par des crédits inscrits au budget communal.

Nous donnons, dans le tableau suivant, les dépenses des bureaux municipaux indépendants et les dépenses des offices départementaux, en comprenant dans ces dernières les contributions des villes dont le bureau est rattaché à l'office départemental. Pour permettre d'évaluer la fraction de dépenses ainsi supportée par les budgets communaux, nous indiquons également, pour les années où nous avons pu l'établir, le rapport existant entre les crédits inscrits à cet effet aux budgets communaux et les crédits totaux inscrits aux budgets départementaux.

	Dépenses des bureaux municipaux indépendants subventionnés	Dépenses des offices départementaux subventionnés, y compris les bureaux municipaux rattachés à ces offices	Proportion représentée par les crédits inscrits aux budgets communaux
1926 . .	475.282 f.	6.693.241 f.	—
1927 . .	539.376	8.061.459	—
1928 . .	596.306	8.812.814	2/7
1929 . .	544.650	9.978.443	2/7
1930 . .	577.657	11.438.545	1/4
1931 . .	974.065	12.785.113	1/4
1932 . .	611.273	15.711.348	1/3
1933 . .	751.094	17.119.140	1/3

Aux ressources fournies par les collectivités locales, s'ajoute une subvention de l'État, dont l'attribution est réglée par un décret du 29 mars 1922. Les bureaux et offices doivent naturellement remplir un certain nombre de conditions relatives à l'organisation administrative et au contrôle financier ; en fait, ces conditions sont le plus souvent remplies : 99 o/o des placements effectués par des organismes publics donnent lieu à une subvention.

En ce qui concerne, d'autre part, le calcul de la subvention, il est assez complexe, car elle comprend cinq parts variant en fonction de facteurs différents (1). Mais, comme

(1) 1° Une allocation proportionnelle aux dépenses de fonctionnement du service. Le taux en est progressif suivant le nombre des placements, et varie suivant la population de la ville.

2° Une allocation proportionnelle au nombre des placements en extra, c'est-à-dire faits pour une durée inférieure à une semaine. Elle ne peut excéder 10 centimes par placement et 40 o/o de l'allocation précédente :

3° Une allocation proportionnelle aux frais de correspondance

elle ne peut dépasser un montant correspondant à 2 fr. 50 par placement à demeure et 10 centimes par placement en extra (1), c'est pratiquement le nombre de placements à demeure qui est déterminant.

Nous indiquons dans le tableau ci-contre le montant des subventions effectivement versées aux collectivités locales (2), et le pourcentage qu'elles représentent par rapport à la dépense totale. Le fléchissement de ce pourcentage est dû à la diminution du nombre des placements à demeure en temps de crise, et aussi d'ailleurs à l'augmentation de la dépense moyenne par placement pour les raisons que nous avons indiquées.

A côté du placement, il nous faut citer un décret-loi du 30 octobre 1935 et un décret simple du 31, tendant à encourager la rééducation professionnelle des chômeurs.

entraînés par le placement interlocal. Elle ne peut excéder 50 o/o de ces frais.

4° Une allocation proportionnelle aux frais de déplacement des délégués des offices départementaux. Elle ne peut excéder 50 o/o de ces frais.

5° Une allocation proportionnelle aux frais du premier établissement, qui ne peut excéder 33 o/o de leur montant.

(1) La participation de l'État aux dépenses de premier établissement n'entre pas en ligne de compte et n'est pas soumise à ce maximum.

(2) Nous donnons, sur ce point, les chiffres fournis par les rapports du Ministre du Travail, plutôt que ceux des lois de règlement. Ils expriment, en effet, le montant des dépenses qui doivent être rattachées à l'activité d'une année, mieux que ne peuvent le faire les comptes budgétaires, arrêtés automatiquement à la clôture de l'exercice. Comme pour les caisses syndicales et mutuelles de chômage, ces rapports sont malheureusement publiés avec un grand retard. Aussi donnons-nous, après 1933, le montant du chapitre budgétaire « Subventions aux bureaux publics de placement ».

	Subvention aux bureaux municipaux indépendants	Subvention aux offices départementaux	Subvention totale	Pourcentage de la subvention par rapport à la dépense totale
1926	84.978	1.646.794	1.731.762	24 0/0
1927	88.354	1.525.975	1.614.329	20 0/0
1928	127.218	2.445.766	2.542.984	27 0/0
1929	121.600	2.637.754	2.759.354	26 0/0
1930	123.054	2.603.072	2.726.126	22 0/0
1931	97.839	2.269.766	2.367.605	47 0/0
1932	100.707	2.173.744	2.274.451	13 0/0
1933	114.910	4.390.009	2.504.919	14 0/0
1934	—	—	2.488.770 (1)	—
1935	—	—	2.498.837 (1)	—
1936	—	—	2.250.000 (2)	—
1937	—	—	2.250.000 (2)	—
1938	—	—	2.250.000 (3)	—

(1) Chiffres des dépenses du chapitre « Subventions aux bureaux publics de placement », d'après les lois de règlement.

(2) Crédit ouvert par la loi de finances au chapitre « Subventions aux bureaux publics de placement ».

(3) Crédit proposé dans le projet de budget pour le chapitre « Subventions aux bureaux publics de placement ».

A cet effet, ils prévoient que les allocations de chômage pourront être maintenues aux chômeurs français admis dans un centre de rééducation professionnelle agréé par le Ministre du Travail (1). D'autre part, ces centres recevront un encouragement financier sous une double forme : d'abord, ils « pourront bénéficier des exonérations de taxe d'apprentissage prévues par l'article 44 du Code des contributions directes » ; surtout, « ils pourront recevoir des subventions sur un chapitre nouveau intitulé : Subventions aux centres de formation professionnelle des chômeurs ». Le montant de ce chapitre est fixé par le décret-loi à 600.000 francs pour 1935. Il a été porté à 1 million dans le budget de 1936 et à 3 millions dans celui de 1937. Un crédit de 3 millions est également prévu dans le projet de budget de 1938.

Il est difficile de juger cette mesure, sur laquelle on ne possède pas encore d'éléments d'appréciation suffisants ; mais, d'après les renseignements que nous avons pu recueillir, il semble bien que ces centres de formation professionnelle des chômeurs soient appelés à prendre une certaine extension.

Quant à la seconde manière d'assurer la meilleure utilisation de l'offre de travail disponible, c'est-à-dire la réduction du temps de travail, nous devons indiquer qu'il n'a pour ainsi dire pas été pris de mesures dans cet ordre

(1) Il y a lieu naturellement d'examiner périodiquement l'opportunité de maintenir le bénéfice des allocations. Cet examen tient compte : de la rémunération reçue par l'intéressé en cours de formation professionnelle ; de la possibilité pour lui, sa rééducation achevée, d'être placé dans la profession ; de son manque d'aptitude ; de son insuffisance de travail, etc.

d'idées jusqu'à l'institution de la semaine de 40 heures en juin 1936 et son application à partir de la fin de 1936 (1). Jusque-là, on peut seulement citer l'interdiction des heures supplémentaires dans un certain nombre de professions, et quelques mesures assez limitées contre les cumuls d'emplois publics : il ne semble pas que les unes ni les autres aient eu une bien grande portée.

(1) Celle-ci sera étudiée plus loin, pp. 275 et suiv.

IV

Dans le domaine des mesures destinées à restreindre la demande d'emploi sur le marché du travail, l'action des pouvoirs publics en France depuis l'arrivée de la crise a surtout consisté à refouler autant que possible la main-d'œuvre venue, en période de prospérité, de l'étranger ou de nos colonies (en particulier d'Afrique du Nord). Cette politique a son principal point de départ dans la loi du 10 août 1932 que nous avons déjà citée ; cette loi institue une sorte de contingentement de la main-d'œuvre étrangère, contingentement qui est réalisé par des décrets d'application particuliers à chaque profession, qui fixent une proportion maximum de travailleurs étrangers pouvant être employés dans les entreprises de la profession. Une taxe spéciale par employé étranger a également été instituée. La politique de refoulement a commencé à être pratiquée en 1932 et 1933, et s'est particulièrement intensifiée en 1934 et 1935, les exigences de l'opinion publique étant alors plus particulièrement orientées dans ce sens. Depuis 1936, au contraire, les entrées de main-d'œuvre étrangère sont devenues supérieures aux sorties.

Les frais occasionnés par la politique suivie à l'égard de la main-d'œuvre étrangère ne peuvent malheureusement pas être déterminés d'une manière précise : d'une part, ils sont dispersés et répartis entre plusieurs rubriques budgétaires ; d'autre part, on a utilisé pour cette politique les organes administratifs existants, notamment, comme nous l'avons vu, les bureaux de placement, auxquels on a seu-

lement adjoint un personnel supplémentaire ou spécialisé, et le supplément de dépenses qui en est résulté est difficile à discriminer. Quoi qu'il en soit, il ne semble pas, en particulier pour cette dernière raison, que les dépenses aient été importantes.

Quant à la question de l'efficacité, si l'on ne peut apercevoir celle-ci dans les statistiques mêmes du chômage, il semble cependant qu'elle a été assez importante, tout au moins relativement au nombre de travailleurs étrangers expulsés. Mais ce nombre lui-même s'est trouvé limité, du fait qu'on s'est heurté à ce caractère *spécialisé* du chômage que nous avons signalé comme un obstacle à l'efficacité de beaucoup de mesures de lutte contre le chômage (1) : il s'est révélé inutile et inopportun d'expulser des travailleurs étrangers, lorsque ceux-ci occupaient des emplois que des chômeurs français n'étaient pas capables de remplir, ou ne voulaient pas remplir. Le mécanisme des décrets d'application institué par la loi de 1932 était, d'ailleurs, destiné à régler l'expulsion de la main-d'œuvre étrangère en fonction de la situation du marché du travail quant à chaque catégorie professionnelle ; mais il ne semble pas qu'on y ait toujours bien réussi : une expérience quotidienne montre, en effet, qu'il y a des professions où la proportion de main-d'œuvre étrangère autorisée aurait pu être fixée sans inconvénient à un taux plus bas, donc plus efficace à l'égard du chômage ; dans d'autres professions, au contraire, les entrepreneurs se sont trouvés gênés par le départ d'une main-d'œuvre étrangère dont ils ne pouvaient trouver l'équivalent parmi les travailleurs français en chômage.

(1) Cf. p. 27.

En dehors du refoulement de la main-d'œuvre étrangère, on ne peut citer (du moins jusqu'en 1936) aucune mesure destinée à exclure du marché du travail certaines catégories de travailleurs (1).

Enfin, les répercussions sur le marché du travail de l'augmentation de la durée du service militaire, décidée au début de 1935 pour des raisons de Défense Nationale, ne doivent, certes, pas être négligées. Mais ces répercussions n'ont pu se produire qu'à partir de 1936. Il faut signaler, d'ailleurs, qu'elles viennent se cumuler avec les effets — également favorables à l'égard du chômage — de l'existence même de « classes creuses ».

(1) Il y a bien un décret du 19 mai 1935, que nous avons eu l'occasion de citer (p. 233) qui prévoit que « pourront bénéficier des subventions du Fonds National de chômage les sommes versées par les fonds de chômage aux chômeurs afin de faciliter leur retour et leur établissement dans la région d'où ils sont originaires ». Mais il ne semble pas que ce décret ait reçu d'application intéressante.

V

Si nous considérons, enfin, les mesures destinées à élargir l'offre d'emploi, nous devons encore constater qu'elles ont été d'une portée très minime, jusqu'en 1936.

En ce qui concerne d'abord l'aide aux employeurs privés, elle a surtout pris la forme d'opérations de « renflouement » d'un certain nombre de grandes entreprises, ou de mesures de soutien de certaines branches de l'économie, par exemple de la Marine marchande, ou de mesures d'« assainissement » de certains marchés, en particulier de marchés de produits agricoles. Toutes ces mesures ont, certes, contribué à prévenir un chômage d'un certain volume. Mais ce n'était pas toujours le but directement recherché, et, surtout, il apparaît qu'elles n'ont pu aboutir de toute façon qu'à un bien faible résultat en matière de chômage, eu égard à l'importance des sommes mises en jeu. Toute cette politique de soutien fragmentaire de l'activité économique, que pratiquent les pouvoirs publics français depuis l'arrivée de la crise, serait intéressante à étudier en elle-même ; mais elle dépasse le cadre de notre travail.

Quant à l'encouragement direct au développement de l'emploi, il faut signaler un décret du 29 janvier 1935, qui prévoit l'admission au bénéfice des subventions du Fonds National de chômage des primes allouées éventuellement par les fonds de chômage aux employeurs qui embaucheraient des personnes régulièrement inscrites aux fonds de chômage, en sus de leur personnel actuel ; un

certain nombre de conditions destinées à éviter les abus sont évidemment posées (1). Nous ne citons ce décret du 29 janvier 1935 qu'à titre documentaire, car il ne semble pas qu'il ait pu recevoir une application sérieuse, principalement en raison des difficultés pratiques de toute mesure de ce genre, que nous avons déjà signalées dans notre première partie (2) : celles qu'il y a à déterminer exactement les embauchages vraiment supplémentaires qui doivent être subventionnés.

En ce qui concerne, d'autre part, le nombre des emplois publics, non seulement on n'a pas assisté jusqu'en 1936 à une multiplication de ces emplois avec la préoccupation de lutter contre le chômage, mais c'est plutôt la politique inverse qui a été pratiquée : à partir de 1933-1934, les réformes administratives que l'on entreprend dans un but d'économie budgétaire ont le plus souvent comme but et comme résultat la suppression d'un certain nombre d'emplois publics, suppression qui est faite sans se préoccuper de ses répercussions sur le marché du travail. Il semble, cependant, que les conséquences de cette politique au point de vue du chômage n'ont pas été aussi regrettables qu'on aurait pu le craindre, principalement parce que,

(1) 1° Les employeurs doivent s'adresser à l'office public de placement ;

2° Les embauchages de chômeurs doivent porter l'effectif du personnel à un niveau supérieur à la fois à celui du trimestre précédent et à celui du trimestre correspondant de l'année précédente ;

3° Le nombre des chômeurs ainsi embauchés doit rester inférieur à celui des autres salariés de l'entreprise ;

4° Il doit leur être fourni un travail hebdomadaire de plus de 32 heures ;

5° Les employeurs doivent se soumettre à un contrôle.

(2) P. 43.

précisément, elle n'a pas pris l'ampleur prévue par les textes législatifs ou réglementaires qui l'instituaient : on a souvent confié à de nouveaux auxiliaires le travail correspondant à l'emploi supprimé, travail qui se révélait indispensable à la bonne marche du service.

En ce qui concerne, enfin, une politique de grands travaux destinés à lutter contre le chômage, la France ne l'a pratiquée, jusqu'en 1936, que sous une forme imparfaite et pour un montant peu important. Cela tient à certaines conditions économiques et financières particulières à cette époque et à notre pays, conditions dont nous avons analysé plus haut (1) les traits généraux : situation du chômage, situation financière.

Tout d'abord, l'idée d'effectuer des travaux publics pour résorber le chômage ne pouvait apparaître que lorsque le nombre des chômeurs commença d'être important. Aussi lorsque, avant 1931-1932, les pouvoirs publics élaborèrent et réalisent un programme de travaux publics, ils le font en partant d'idées bien différentes de celle de résorption du chômage, le problème ne se posant pour ainsi dire pas. Après la guerre, c'est l'idée de solidarité qui est à l'origine de la reconstitution par l'État des régions libérées. Puis c'est l'idée de sécurité qui domine les grands plans de travaux de défense nationale, auxquels s'est attaché le nom du ministre Maginot. C'est, enfin, l'idée d'une amélioration productive de l'outillage national que les pouvoirs publics mettent en avant pour justifier, à partir de 1930, l'accroissement des dépenses de travaux, auquel ils sont incités par la situation de la trésorerie.

(1) PP. 199 à 218.

Mais, d'autre part, lorsque le souci de résorber le chômage cesse d'être négligeable, l'aggravation simultanée de la situation des finances publiques, et les difficultés de financement qui en résultent, constituent un obstacle à l'exécution de tout nouveau plan de travaux.

Ce n'est pas à dire que les travaux décidés et engagés avant 1932 n'aient point d'intérêt pour nous. Non seulement, en effet, comme beaucoup d'autres dépenses nouvelles engagées dans la période 1929-1931, ils ont exercé une influence fâcheuse sur la situation des finances publiques dans la mesure où leur exécution s'est poursuivie au delà des années où l'aisance de la trésorerie pouvait les justifier. Il est certain, aussi, que ces travaux, exécutés en 1931 et 1932, alors que le chômage était apparu et tendait à s'accroître, ont pu, d'une manière heureuse, atténuer son aggravation, en procurant de l'emploi à un grand nombre de travailleurs (1).

(1) Le volume des plans d' « outillage national » n'était pas très important en lui-même :

a) 670 millions, autorisés par la loi du 19 mars 1931, se décomposant de la manière suivante :

Routes	100 millions
Établissements maritimes	70 »
Adductions d'eau potable	120 »
Amélioration des voies navigables....	20 »
Électrification des campagnes	120 »
Constructions scolaires	210 »
Enquête agricole.....	30 »

b) 3.476 millions, autorisés par la loi du 28 décembre 1931, se décomposant de la manière suivante :

Intérieur	205 millions
Instruction publique et Beaux-Arts...	701 »
Hygiène et Assistance sociale	400 »

De 1932 à 1934, aucun programme spécial de travaux publics n'est voté, malgré l'épuisement des programmes précédents, et malgré l'augmentation du nombre des chômeurs : l'attention des pouvoirs publics est alors surtout tournée vers la recherche de l'équilibre budgétaire ; on se trouve en présence de projets qui n'aboutissent pas, par suite des chutes successives des gouvernements qui les ont proposés.

Énumérons seulement ces projets.

C'est d'abord un projet déposé par le gouvernement le 8 novembre 1932. Il comportait 7.163 millions de travaux à effectuer en 2 ans. En réalité, il ne s'agissait que de 3.365 millions de travaux nouveaux, car 2.220 millions représentaient des dépenses devant normalement figurer aux budgets de 1933 et 1934, et 1.578 millions représentaient un arriéré d'engagements déjà effectués en sus des crédits de paiement existants. Il aurait été émis 3.580 millions d'obligations trentenaires pour financer les opérations de la première année.

Lors de l'examen de ce projet, M. Bedouce, au nom du groupe socialiste, présenta un contre-projet, qu'il est intéressant de signaler, non pas tant pour le volume beaucoup plus considérable de travaux (30 milliards) prévu, que

Agriculture	708 millions
Travaux publics	1.165 »
Marine marchande	25 »
Marine	95 »
Air	177 »

Mais l'action sur le marché du travail a pu être assez grande, étant donné que l'exécution des travaux s'étend sur une période courte : dix mois après le vote de la dernière autorisation, le 31 octobre 1932, 3.180 millions avaient déjà été payés.

pour le système particulier de financement proposé : les caisses d'épargne auraient été autorisées à recevoir des dépôts à terme, de 5 ou 10 ans, à un taux supérieur de 0,50 ou de 1 0/0 à celui des dépôts à vue, selon qu'il s'agirait de remboursement à 5 ans ou 10 ans. Le capital pourrait pourtant être retiré par le titulaire avant le terme choisi, en cas de décès, en cas de mariage (de lui-même ou d'un de ses enfants), ou pour l'achat d'obligations affectées elles-mêmes au financement des travaux. Ce système ingénieux devait, dans l'esprit de M. Bedouce, fournir les fonds nécessaires, en résorbant la thésaurisation et limitant les placements à vue.

Il faut signaler, enfin, le projet gouvernemental déposé le 17 octobre 1933. Il comportait 24.536 millions de travaux d'équipement économique et rural à exécuter en 1934, 1935, 1936 et 1937 ; 19.096 millions étant à la charge de l'État, et 5.440 millions à la charge des collectivités locales.

Tous ces projets, nous l'avons dit, n'aboutirent pas. Il aurait pu en être de même, pour les mêmes raisons, en 1934, car les pouvoirs publics ne cessent point alors d'être attentifs au problème budgétaire, à la solution duquel ils apportent, au contraire, des efforts encore plus grands. Mais le Ministre du Travail de l'époque, M. Marquet, eut l'idée de mettre en œuvre un plan de travaux publics, dont le mode de financement permettrait la réalisation sans compromettre davantage l'équilibre du budget de l'État. C'était surmonter l'obstacle qui avait jusqu'ici fait échouer les autres plans de travaux : l'exécution du plan, qui a gardé le nom de *plan Marquet*, fut décidée par un décret du 15 mai et une loi du 7 juillet 1934.

La caractéristique essentielle du plan Marquet est qu'il

est financé par l'emprunt ; mais l'emprunt, au lieu d'être réalisé sur le marché libre, ce qui aurait été difficile et inopportun en raison de la détérioration du crédit public, est un emprunt forcé auprès des caisses d'assurances sociales : les caisses-vieillesse et vieillesse-invalidité (qui capitalisent leurs fonds et peuvent les immobiliser assez longuement), ainsi que le fonds de majoration et de solidarité géré par la Caisse générale de garantie, doivent obligatoirement affecter 75 o/o de leurs ressources disponibles à l'exécution du plan. Leurs versements sont centralisés à un « Fonds commun du Travail », géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, sous le contrôle d'une Commission nationale. Ce fonds commun doit effectuer, entre 1934 et 1940, 10 milliards environ de prêts à l'État, aux collectivités locales, aux colonies, aux établissements publics, aux grands réseaux de chemins de fer, etc., en vue de l'exécution de travaux publics par lesdites collectivités. Ces prêts portent intérêt, à un taux uniforme fixé par arrêté des Ministres du Travail et des Finances, après avis de la Commission nationale, compte tenu de la situation générale du marché financier. Le délai maximum d'amortissement est de 30 ans pour toutes les collectivités, même l'État, sauf pour les chemins de fer, pour lesquels il a été jugé possible d'admettre une durée d'amortissement allant jusqu'à 50 ans, en raison de la nature même de leurs travaux. Le taux d'intérêt a été fixé à 5,35 o/o par arrêté du 14 septembre 1934, puis ramené à 5 o/o par arrêté du 5 avril 1935 corrélativement avec la variation survenue alors dans le taux de capitalisation des valeurs publiques. Cela équivaut à un taux de 6,5 à 7 o/o, si l'on y comprend les amortissements.

A priori, l'avantage d'un tel système était de procurer

un placement sûr aux réserves financières des organismes d'assurances sociales, en même temps qu'il permettait aux collectivités d'emprunter à un taux relativement bas, et inférieur, en ce qui concerne la plupart d'entre elles, au taux qu'elles auraient été obligées d'accorder à un emprunt sur le marché libre. Par contre, il était à redouter qu'un tel taux, uniformément fixé, n'attirât des collectivités peu soucieuses de la rentabilité des travaux, et n'empêchât d'autres collectivités, plus soucieuses de leur équilibre budgétaire, d'effectuer des travaux par ailleurs nécessaires et intéressants.

Les travaux du plan Marquet présentent, pour la première fois en France, le caractère d'être nettement orientés vers la lutte contre le chômage. C'est ainsi que le programme d'ensemble et le détail des travaux devaient être établis par la Commission nationale en fonction de deux ordres de considérations : d'une part, l'utilité et la rentabilité des travaux envisagés ; d'autre part, la nature et l'urgence des besoins signalés, en partant de cette idée qu'il fallait concentrer les réalisations dans les régions où la densité du chômage était particulièrement forte. Il ne semble d'ailleurs pas que cette dernière conception ait été entièrement appliquée dans le programme établi par la Commission ; en particulier, les travaux d'équipement rural et ceux des réseaux, qui y figurent, ont forcément un caractère dispersé, qui ne nuit d'ailleurs pas à leur efficacité.

Quoi qu'il en soit, il s'agit dans l'ensemble d'un programme d'outillage national, dans lequel les grands groupes de dotations sont les suivants (millions de francs) :

	Programme primitif établi le 20 juillet 1934 (après modifications)	Après modifications en 1935
I. Habitation, enseignement, beaux-arts, tourisme	1.520	1.592,5
II. Equipement rural, travaux d'urbanisme et d'édilité départementale	1.600	2.901,5
III. Travaux d'édilité et d'urbanisme de la région parisienne	2.390	1.954
IV. Travaux d'équipement industriel	1.733	1.163
V. Moyens de transport	2.800	2.431

L'objectif essentiel de lutte contre le chômage se traduit encore par un certain nombre d'arrêtés du Ministre du Travail (1), qui ont soumis l'exécution des travaux à des conditions particulières dans l'ordre du recrutement de la main-d'œuvre, de la durée du travail, de l'importance des chantiers et du choix des matériaux. Ces dispositions ont pour but d'assurer, dans l'exécution des travaux, une certaine priorité en faveur de la main-d'œuvre et de la production nationales, et, parmi les travailleurs français, en faveur de ceux qui sont en chômage.

En 1935, le gouvernement, constatant une aggravation générale du chômage, et prenant par ailleurs, dans l'intérêt des finances publiques, d'énergiques mesures de déflation peu favorables à une reprise de l'activité économique, s'attacha à intensifier la politique de travaux contre le chômage qu'inaugurait le plan Marquet. Il lui apparut que le meilleur moyen était d'en augmenter l'efficacité sans dépenses nouvelles, et, pour cela, d'accroître le volume annuel de travaux en accélérant l'exécution du

(1) Arrêtés des 9 et 26 juillet, 18 et 19 septembre 1934.

plan et en faisant porter le crédit total sur un plus petit nombre d'années.

Plusieurs mesures furent prises dans ce but.

En premier lieu, ce fut un réaménagement du programme de travaux, de manière à permettre la mise en chantier la plus rapide possible des travaux dotés en 1934 ; de manière, aussi, à écarter les projets dont la mise à exécution ne pourrait se faire en 1936 et 1937 ; de manière, enfin, à écarter les travaux dont la nature permettrait de les faire financer par d'autres concours que celui des caisses d'assurances sociales. En application de ces idées, on supprima 870 millions de dotations, que l'on transféra à des travaux constitués principalement par un aménagement et une remise en état du réseau routier, travaux susceptibles d'être rapidement mis en chantier. On augmenta, d'autre part, la part de l'État aux dépens de celle des autres collectivités : sur 1.450 millions, provenant de diverses dotations annulées ou réduites, 1.257 millions de crédits nouveaux ont été attribués à l'État, 193 millions aux autres collectivités ; la part de l'État se montant finalement à 4.241 millions (17 septembre 1935), au lieu de 2.800 millions.

Seconde mesure prise en vue d'accélérer ces travaux : l'institution d'une pénalité en cas de retard dans l'exécution. Cette pénalité frappe les collectivités emprunteuses, lorsque les travaux n'ont pas été commencés ou n'ont pas été terminés à des dates fixées par la Commission nationale. La pénalité consiste en une majoration de 0,10 ou 0,20 o/o du taux d'intérêt servant de base au calcul de l'annuité de remboursement (décret-loi du 8 août 1935).

Enfin, la troisième et principale mesure résultait de la possibilité donnée aux adjudicataires par un décret-loi du

30 octobre 1935 de trouver facilement les fonds nécessaires à l'exécution immédiate des travaux, en donnant en nantissement leur marché. Le décret-loi accorde aux banques intervenant dans une telle opération des garanties suffisamment sûres ; il assure la régularité juridique de l'opération, admise seulement par une jurisprudence récente et discutée ; enfin, il allège la charge des cautionnements nécessaires, dont l'importance rendait l'opération difficile et rare.

Or cette dernière mesure, évidemment la plus efficace, qui aurait permis la réalisation presque complète du programme avant la fin de 1938, ne put recevoir d'application importante, la Commission des Finances du Sénat estimant qu'il était dangereux d'entrer dans cette voie, pour des raisons qui furent développées dans une lettre de son président du 19 janvier 1936 (1). Les travaux ne purent donc être accélérés et ils se poursuivent à peu près suivant le rythme prévu en 1934. De toute façon, d'ailleurs, les modifications de programme, faites en 1935, et l'institution des pénalités subsistent et permettent, sinon une accélération, du moins une absence de retards excessifs dans l'exécution des travaux.

Mais il est une autre condition à l'absence de retard dans l'exécution des travaux : c'est le bon fonctionnement de leur système de financement. Or, à cet égard, s'est produite une évolution qui ne laissa pas de faire naître, à certains moments, de sérieuses préoccupations.

Tout d'abord, les versements des organismes d'assu-

(1) Il est intéressant de noter que l'idée a été reprise par un décret-loi de 1937 qui a autorisé les entrepreneurs de travaux publics à se faire accorder dans des conditions analogues des avances de la Banque de France.

rances sociales au Fonds commun du Travail ont été nettement supérieurs aux prêts effectués par celui-ci. Les versements, en effet, ont été effectués à partir du 1^{er} juin 1934, alors que pendant les six premiers mois de fonctionnement du plan, c'est-à-dire pendant le deuxième semestre de 1934, les collectivités commencent à peine à effectuer des emprunts. Pendant cette période, la Caisse des Dépôts effectue des placements à court terme pour le compte du fonds commun, mais le taux de rendement ne pouvait pas évidemment être très satisfaisant pour les caisses d'assurances sociales.

Cependant, dès les premiers mois de 1935, la situation se modifie, les travaux entrant complètement dans leur phase active. A partir de ce moment, les disponibilités versées au fonds commun servent sans retard à des prêts au taux de 5,35, puis de 5 o/o.

Mais, à la fin de 1935, est apparu un problème inverse de celui de la fin 1934 : une gêne de trésorerie consécutive aux réformes apportées par différents décrets-lois au régime des assurances sociales. Deux mesures ont particulièrement affecté le fonds commun : la première est la réduction de 540 à 140 millions de la contribution de l'État à la Caisse générale de garantie ; la seconde est l'abaissement du taux des cotisations de 8 à 7 o/o. La première mesure réduit les ressources du fonds commun de 300 millions (75 o/o de 400 millions) ; la seconde, de 150 millions environ, la réduction globale du montant des cotisations étant estimée à 300 millions. On y a pallié : pour la première, par un effort de trésorerie accompli par la Caisse des Dépôts ; pour la seconde, par un prélèvement sur les fonds des caisses de répartition et services de réassurance. Mais la nature même de ces mesures les fait

apparaître comme des palliatifs qui ne pouvaient être que temporaires.

Pour les années 1936, 1937 et 1938, les dépenses du plan Marquet sont inscrites dans les différents comptes équivalents à des budgets extraordinaires qui ont été votés ou proposés pour ces années. Les dépenses sont toujours couvertes au moyen de fonds fournis par le Fonds commun du Travail. Mais elles sont rattachées par décret à ces pseudo-budgets extraordinaires, suivant une procédure analogue à celle des Fonds de concours. Ce nouveau système comptable semble devoir contribuer à protéger l'exécution du plan Marquet des retards que pourraient engendrer des difficultés survenant dans sa trésorerie.

Il reste à déterminer ce qu'ont été jusqu'ici, en matière de chômage, les résultats obtenus par le plan Marquet.

Considérons d'abord son efficacité directe. L'exécution de la première tranche devait, selon les estimations mêmes de M. Marquet, procurer 12 millions de journées de travail à des ouvriers du bâtiment, de la métallurgie et de l'électricité ; seraient, d'autre part, utilisées 100.000 tonnes de chaux et ciments, 220.000 tonnes de fer, fonte et acier, 250.000 tonnes de fils et câbles de cuivre, 440.000 mètres cubes de pierre, etc... Il ne semble pas que ces estimations étaient trop optimistes quant au volume de l'emploi créé par les travaux. Une fois la mise en train achevée, les chantiers du plan Marquet ont, en effet, occupé directement une moyenne d'un peu plus de 60.000 ouvriers. Par exemple, à la date du 15 septembre 1936, ce nombre était de 65.000 environ, d'après les renseignements de la Commission nationale, se répartissant de la façon suivante :

Air	400
Agriculture (dont plus de 5.000 pour le génie rural)	7.694
Education Nationale (dont plus de 2.600 pour l'enseignement primaire)	3.832
Office des combustibles liquides.	340
Intérieur	16.618
Département de la Seine	5 460
Santé publique (H. B. M.)	483
Travaux publics (dont plus de 10.000 pour les chemins de fer et plus de 17.000 au titre des routes).	31.058
	65.585

Ce chiffre, quoiqu'assez faible relativement au volume du chômage à combattre, pourrait paraître satisfaisant. Mais il faut l'intégrer dans la politique générale de travaux publics corrélative au plan Marquet : on s'aperçoit alors que les résultats définitifs ont dû être finalement beaucoup plus faibles, sinon même nuls. La plupart des travaux du plan Marquet n'ont pas eu, en effet, le caractère supplémentaire qui est la condition de l'efficacité de travaux contre le chômage. A cet égard, on peut d'abord remarquer que les ressources des caisses d'Assurances sociales, utilisées par le plan Marquet, auraient reçu de toute façon quelque affectation productive ; et on est en droit de supposer que cet autre emploi n'aurait pas été complètement inapte à favoriser l'activité économique, qu'il aurait sans doute eu une incidence, sinon équivalente, du moins comparable, sur le volume de l'emploi. D'autre part et surtout, on doit constater que la plupart des collectivités qui exécutent des travaux au moyen de fonds prêtés par le Fonds commun du Travail, réduisent en même temps d'une manière importante, sinon équivalente, les dépenses de travaux qu'elles auraient normalement effectuées au moyen de leurs ressources budgétaires. On voit, par exemple, l'État inclure dans la part de

travaux lui incombant des dépenses qui avaient déjà fait l'objet de crédits d'engagement (1). Enfin, d'une manière générale, il y avait évidemment une certaine contradiction entre l'effort de déflation systématique des dépenses budgétaires pratiqué jusqu'en 1936 et une politique d'expansion économique au moyen de commandes de travaux publics.

A côté du plan Marquet, dont nous venons de déterminer la portée, on ne trouve pas avant 1936 d'autres travaux destinés à lutter contre le chômage.

Il nous faut seulement citer quelques mesures fragmentaires, à titre documentaire, car elles n'ont été que d'une efficacité très minime.

C'est d'abord un décret du 16 septembre 1932, que nous avons eu l'occasion de signaler (2), qui admet au bénéfice des subventions du Fonds national de Chômage les salaires versés aux chômeurs employés à des travaux municipaux de chômage (la subvention ne s'applique qu'à la partie du salaire correspondant aux maxima d'allocations entrant en compte pour le calcul de la subvention aux fonds de chômage, sans pouvoir excéder 60 o/o dudit salaire). Cette mesure n'a pas reçu d'applications importantes (3), parce que l'octroi de la subvention est soumis à la condition que les travaux municipaux en question ne soient pas subventionnés par ailleurs sous une forme ou pour une raison quelconques. Or, l'état habituel de leurs

(1) Par exemple des dépenses engagées par une loi du 11 juillet 1933.

(2) P. 233.

(3) En février 1936, un peu plus de 140 millions de francs seulement avaient été affectés aux travaux en question. Sur cette somme, 60 millions représentent les salaires des ouvriers chômeurs occupés.

finances empêche, en fait, les communes d'entreprendre, sans l'aide d'une subvention, des travaux de quelque importance, en dehors de ceux qui sont nécessaires aux services publics municipaux normaux.

Il faut signaler également un certain nombre de décrets-lois de 1935.

Un premier décret-loi a pour objet de pallier à un inconvénient constant des travaux publics mis en œuvre par l'État : ces travaux sont techniquement de grandes dimensions, et il en résulte, comme l'avoue un rapport gouvernemental, « que les entreprises artisanales de l'industrie du bâtiment, dont les ressources en personnel et en matériel sont réduites, ne se trouvent guère en situation de bénéficier, directement tout au moins, des commandes de travaux » (1). Pour remédier à cet inconvénient, le décret-loi prévoit la possibilité pour les propriétaires privés d'immeubles d'obtenir des prêts des « unions de sociétés coopératives artisanales ayant pour objet exclusif l'accomplissement d'opérations de crédit », lorsqu'ils confient à des artisans des travaux d'entretien, de réparation, d'amélioration, d'assainissement de leurs immeubles. Ce décret-loi ne semble pas avoir reçu d'application importante.

Un autre décret-loi tend à développer l'activité de la Caisse de Crédit aux départements et aux communes créée en 1931 : de nouveaux crédits budgétaires lui sont affectés, moyennant quoi la caisse accordera aux collectivités locales des bonifications portant, non seulement sur l'intérêt des emprunts qu'elles contractent, mais aussi sur le montant total de l'annuité comprenant les charges d'amortissement. L'intérêt de ce décret devait se trouver limité par la situation financière extrêmement précaire des col-

(1) *Journal Officiel*, 1935, p. 11.581.

lectivités locales et la difficulté pour elles d'effectuer des emprunts et des dépenses supplémentaires.

Il en est de même d'un autre décret-loi qui prévoyait que les collectivités locales pourraient affecter le bénéfice réalisé par elles, grâce au prélèvement général de 10 0/0, à la couverture d'annuités d'emprunts effectués avec le concours de la Caisse de Crédit et destinés à des travaux.

On peut considérer, en définitive, que la France n'a pour ainsi dire pas mis en œuvre jusqu'en 1936 une véritable politique de travaux publics. Les seules mesures qui ont été prises ont eu une efficacité très limitée, aussi bien en raison de leur faible portée propre, que parce qu'elles étaient plus ou moins compensées par les effets de la politique de déflation pratiquée par ailleurs.

VI

A partir de mai-juin 1936, la politique économique et financière française subit de profonds changements. Les solutions apportées au problème que nous étudions présentent, en particulier, des aspects tout à fait nouveaux, qui demandent une analyse spéciale.

Comme on se trouve en présence de faits complexes, et difficiles à élucider, faute d'un recul suffisant, il nous semble qu'il faut partir d'une donnée essentielle, l'évolution du chômage, pour en examiner ensuite les différents facteurs et, parmi ceux-ci, se demander lesquels sont prépondérants.

Or, le sens de l'évolution du chômage ressort clairement de la courbe que nous avons construite (1). C'est d'abord une augmentation très importante, le volume du chômage ainsi atteint se maintenant au cours de l'été. Puis, à partir d'octobre, c'est une diminution rapide jusqu'à la fin de 1936. Au cours de 1937, après une certaine stabilisation au début de l'année, c'est encore une diminution, mais relativement lente.

Quant aux facteurs de cette évolution, ils sont constitués, selon nous, d'une part, par les mesures plus spécialement prises pour lutter contre le chômage, d'autre part, par l'évolution générale de la vie économique.

Tout d'abord, le Front Populaire, arrivant au pouvoir, réalise la plus grande partie de son programme électoral, dans lequel figuraient un certain nombre de mesures au

(1) Cf. p. 263.

titre de la lutte contre le chômage : semaine de 40 heures, prolongation de la scolarité, abaissement de la limite d'âge des fonctionnaires, retraite des vieux travailleurs, grands travaux. La réalisation de ces mesures a été plus ou moins profondément influencée, à la fois par des préoccupations d'ordre social autres que celles de résorber le chômage, et par l'évolution de la situation des finances publiques et de la politique financière du gouvernement.

L'institution de la *semaine de 40 heures* résulte d'une loi du 21 juin 1936, qui prévoyait que son application aux différentes professions serait réalisée par « des décrets rendus au Conseil des Ministres, après avis de la section professionnelle ou des sections professionnelles compétentes du Conseil National Économique ». D'autre part, le principe posé par la loi est que « aucune diminution dans le niveau de vie des travailleurs ne peut résulter de l'application de la loi, qui ne peut être une cause déterminante de réduction de la rémunération ouvrière (salaires et avantages accessoires) ». L'application de la loi a été réalisée par une série de décrets successifs : à l'automne 1936, pour les mines (1) ; au début et au printemps de 1937, pour les chemins de fer et la plupart des professions industrielles et commerciales.

La semaine de 40 heures, ainsi instituée, présente un double caractère. En premier lieu, il s'agit d'une limitation de la durée du travail sans diminution du salaire global, c'est-à-dire avec augmentation du salaire horaire. En second lieu, l'application tout à fait générale de la loi lui donne comme aspect prépondérant d'être une conquête de la classe ouvrière, l'objectif de lutte contre le chômage

(1) Dans les mines, c'est la semaine de 38 h. 40.

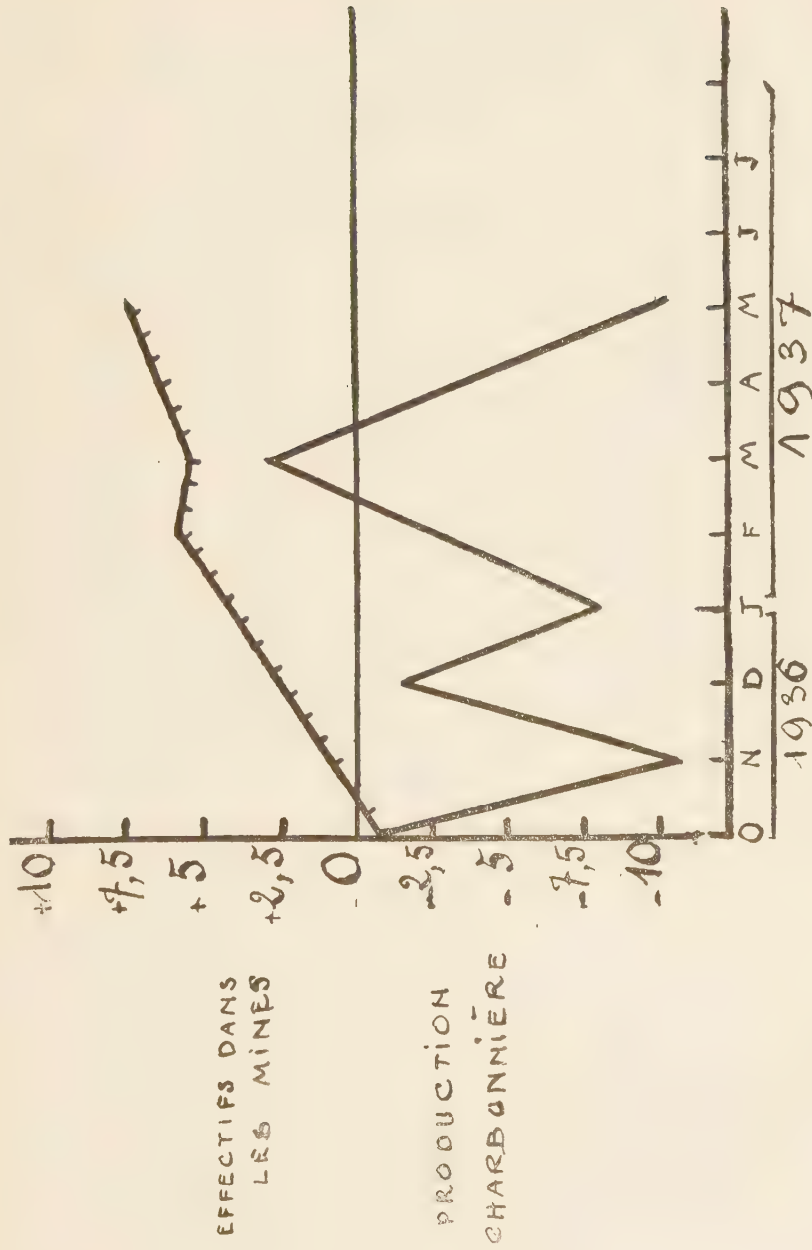
passant au second plan, alors que c'était lui qui avait justifié l'inscription de la semaine de 40 heures au programme électoral du Front Populaire.

Si l'on se réfère aux données élémentaires dégagées dans notre première partie, ce double caractère de l'application de la semaine de 40 heures explique les effets de cette mesure en ce qui concerne le problème que nous étudions.

Tout d'abord, c'est l'institution de la semaine de 40 heures qui est à l'origine du problème le plus grave, qui domine actuellement la vie économique française : l'insuffisance de la production. Dans beaucoup de branches de l'activité économique, en effet, il est extrêmement difficile, voire impossible, de faire appel à de la main-d'œuvre supplémentaire pour pallier à la diminution du travail effectué par chaque ouvrier : soit en raison des conditions particulières de production, soit parce qu'il n'y a pas de chômage dans la profession intéressée et que celle-ci nécessite un apprentissage. L'exemple typique à cet égard est celui des mines : à la diminution de la durée hebdomadaire du travail, a correspondu une diminution à peu près proportionnelle de la production de charbon, malgré le recours à des mineurs retraités, à des fils de mineurs, etc. (voir graphique ci-contre).

Quant aux conséquences de l'insuffisance de la production, il n'entre dans notre sujet que d'en citer les deux plus graves : elle a aggravé le mouvement de hausse des prix de gros et le déficit de la balance commerciale (voir pp. 278 et 279).

Effectif employé dans les mines et production charbonnière
(0/0 de comparaison avec le niveau correspondant de l'année précédente).



INDICE DES PRIX DE GROS
DE 45 MARCHANDISES, PUBLIÉ PAR LA S. G. F.

	Produits nationaux	Produits importés	Indice général
1929	635	602	623
1930	591	458	543
1931	527	344	462
1932	468	298	407
1933	434	306	388
1934	407	294	366
1935	374	299	347
1936 Moyenne . . .	444	335	405
1936 Janvier . . .	396	306	364
Février	414	309	377
Mars	417	310	379
Avril	413	304	374
Mai	421	299	377
Juin	415	295	372
Juillet	434	306	388
Août	443	308	395
Septembre . . .	457	319	407
Octobre	486	391	452
Novembre . . .	504	418	474
Décembre . . .	527	450	499
1937 Janvier . . .	540	464	513
Février	538	480	517
Mars	554	507	537
Avril	558	487	532
Mai	552	486	
Juin	564	490	
Juillet	584	572	

LA BALANCE COMMERCIALE DE LA FRANCE (× 1000 francs)		
	Importations	Exportations
1935 Janvier	1.947.608	1.445.384
Février	1.750.684	1.322.283
Mars	1.719.186	1.287.252
Avril	1.689.971	1.342.785
Mai	1.810.717	1.267.447
Juin	1.679.053	1.237.881
Juillet	1.723.028	1.155.364
Août	1.696.498	1.176.443
Septembre	1.497.937	1.192.593
Octobre	1.731.839	1.311.846
Novembre	1.759.450	1.426.015
Décembre	1.967.994	1.390.447
1936 Janvier	2.014.202	1.203.338
Février	2.051.055	1.228.571
Mars	1.956.493	1.244.898
Avril	2.127.803	1.200.091
Mai	1.968.910	1.172.239
Juin	1.830.674	1.155.430
Juillet	1.859.710	1.103.523
Août	1.764.849	1.169.595
Septembre	1.859.494	1.189.661
Octobre	2.247.140	1.459.929
Novembre	2.707.120	1.719.716
Décembre	3.013.344	1.637.003
1937 Janvier	3.319.437	1.773.358
Février	3.681.475	1.695.481
Mars	3.226.766	1.837.400
Avril	3.296.889	1.973.369
Mai	3.050.852	1.758.528
Juin	3.707.070	1.997.087
Juillet	3.199.715	1.872.121
Août	3.158.249	1.861.358
Septembre	3.485.618	2.074.305

Mais, même dans le cas où des embauchages supplémentaires étaient possibles, il n'en est pas résulté l'amélioration de la situation du chômage à laquelle on pouvait *a priori* s'attendre. C'est que, dans ces cas, l'application de la semaine de 40 heures a abouti à une augmentation proportionnelle du bordereau de salaires, augmentation venant s'ajouter aux importantes élévations du taux des

salaires survenues à partir de juin 1936 dans toutes les professions. D'où une double conséquence. D'une part, les charges nouvelles supportées par les entreprises, ou bien les ont fait succomber, ou bien les ont amenées à de fortes élévations de leurs prix de vente, avec la restriction des débouchés que cela implique. D'autre part, c'est un fait qu'il existe toute une marge d'activités productrices qui peuvent être demandées, soit à des machines, soit à la main de l'homme ; il y a alors une sorte de concurrence entre le travail humain et le travail mécanique, l'entrepreneur faisant appel à l'un ou à l'autre, suivant qu'il y trouve plus de profit. A cet égard, il est incontestable, que, en France, la semaine de 40 heures, s'ajoutant à l'élévation du taux des salaires et aux différentes charges des entreprises en faveur des salariés, a mis en quelque sorte le prix du travail humain à un tel niveau que les entrepreneurs ont pu être amenés, dans de nombreux cas, à lui préférer le travail fourni par les machines. Si bien qu'on se trouve en présence d'une diminution des heures de travail effectuées sans augmentation correspondante des effectifs (tableau ci-contre).

Il suit de ce que nous venons de dire que ce résultat de la semaine de 40 heures peut s'expliquer, d'une part par le dommage causé à l'économie nationale par son application généralisée, d'autre part par le fait qu'elle est probablement la cause d'un certain chômage de caractère technologique.

Si nous considérons maintenant ses répercussions sur les finances publiques, elles apparaissent de deux ordres. Ce sont d'abord celles qui sont résultées indirectement des effets de la mesure sur l'économie nationale ; elles sont difficiles à mesurer. En ce qui concerne, d'autre part, les

EFFECTIF EMPLOYÉ (E) ET HEURES DE TRAVAIL EFFECTUÉES (H) (Statistiques d'établissements ; effectif couvert : 2 1/2 millions de travailleurs).		
	E	H
1936 Janvier	72,6	69,9
Février	72,6	68,4
Mars	72,5	68,4
Avril	72,9	68,5
Mai	73,2	69,5
Juin	73,8	69,5
Juillet	75,8	71,6
Août	75,0	71,7
Septembre	75,1	72,4
Octobre	75,2	72,5
Novembre	75,0	72,0
Décembre	75,4	71,9
1937 Janvier	75,0	67,6
Février	75,8	66,7
Mars	76,1	66,1
Avril	76,8	64,8
Mai	77,7	64,3

conséquences plus directes, elles sont constituées principalement par la hausse du prix des fournitures et des travaux publics. La semaine de 40 heures n'a pas, en effet, été appliquée, jusqu'ici, à tous les agents publics, mais seulement aux ouvriers des services industriels et à certains auxiliaires.

A ce dernier point de vue, comme il n'était pas possible, sans déborder le cadre de la présente étude, de faire une analyse détaillée des conséquences de la semaine de 40 heures, nous nous sommes attachés plus spécialement à l'exemple des chemins de fer, qui est, d'ailleurs, typique. Avant même le décret-loi du 31 août 1937, qui a constitué une Société Nationale des Chemins de Fer, dans laquelle la part de l'État est prépondérante, on sait, en effet, qu'il existait une telle solidarité financière

entre l'État et les Grands Réseaux (1), qu'on peut considérer comme une charge pour les finances publiques celle qu'a entraînée l'application de la semaine de 40 heures aux chemins de fer (2).

Si l'on considère d'abord le *supplément de personnel embauché*, d'abord évalué à 60.000, il a été de 80.000 agents. En fait, du 1^{er} juillet 1936 au 1^{er} mai 1937 (3), le recrutement a porté sur 98.000 agents, alors qu'il n'y a eu que 4.000 départs en retraite ; les 14.000 qui restent représentent l'effectif supplémentaire entraîné par l'accroissement du trafic et l'augmentation du congé.

A priori, l'embauchage de 94.000 agents nouveaux pourrait être envisagé comme un important élément d'assainissement du marché du travail. Cependant, dans les faits, l'effet sur le chômage n'a certes pas été négligeable, mais on se trouve en présence d'un certain nombre de conséquences moins satisfaisantes : les Compagnies ne s'étant pas attachées à faire porter plus particulièrement le recrutement sur les chômeurs, il se trouve, en fait, que la mesure a pu attirer un certain contingent de main-d'œuvre paysanne ou même de main-d'œuvre spécialisée d'autres industries, ce qui est évidemment regrettable.

Pour pallier dans une certaine mesure à cet inconvénient, un certain nombre de dispositions avaient cependant été prises, conformément aux recommandations du Conseil National Économique :
1^o Relèvement de 29 à 34 ans de l'âge d'admission du personnel

(1) Résultant des conventions de 1921 et 1933.

(2) Les renseignements qui suivent proviennent : d'une part, des numéros de la *Revue Générale des Chemins de fer* de juillet et août 1937 ; d'autre part, d'indications recueillies personnellement auprès du Comité de Direction des Grands Réseaux (nous devons remercier particulièrement M. KIPFER, ingénieur-principal) ; enfin des rapports de M. POMARET, au nom de la Commission des Finances de la Chambre, sur le budget des chemins de fer.

(3) Le décret du 18 janvier 1937, qui applique la loi du 21 juin 1936 aux Grands Réseaux, prévoyait que l'application devrait être terminée le 25 mars 1937, sous réserve de possibilité de prorogation. On peut considérer que la loi était à peu près complètement appliquée le 1^{er} mai 1937.

dans les grands réseaux ; 2° Relèvement à 40 ans de l'âge d'admission dans les grands réseaux du personnel des petits réseaux ; 3° Réembauchage pour 6 mois des retraités des trois dernières années, avec cumul du salaire et de la pension. Enfin, pour éviter de trop graves perturbations dans le fonctionnement du service, la réduction de la durée hebdomadaire de travail est assouplie par un système de *congés compensatoires* : « la durée légale de la journée de travail étant désormais de 6 h. 40, toutes les heures faites en sus seront décomptées comme heures supplémentaires, et, chaque fois que leur total atteindra ce montant pour un agent, le droit à une journée de repos supplémentaire sera inscrit à son crédit ».

Tels étant, dans leurs grandes lignes, les effets de l'application de la semaine de 40 heures aux chemins de fer, il nous reste à déterminer la charge financière qu'elle comporte.

A cet égard, il ressort des données statistiques qu'un agent coûte en moyenne aux réseaux près de 21.000 francs par an, étant entendu que ce chiffre correspond aux taux des salaires appliqué au début de 1937. En conséquence, l'embauchage de 80.000 agents nouveaux entraîne une *dépense annuelle supplémentaire de 1.670 millions de francs*. Il faut remarquer, en ce qui concerne ce montant, qu'il représente la dépense supplémentaire en régime permanent : pour les premières années, cette somme pourrait être réduite d'une centaine de millions, en raison de ce que les nouveaux agents débutent, après un an d'essai, au premier échelon de leur échelle de traitement. Inversement, l'augmentation des effectifs résultant de la semaine de 40 heures aggrave la charge financière de toute augmentation des salaires, charge qui peut être particulièrement lourde pour les réseaux, du fait que les dépenses de personnel représentent les deux tiers de leurs dépenses totales d'exploitation.

On voit, par cet exemple typique des chemins de fer, qu'on ne peut guère se féliciter des effets de la semaine de 40 heures quant au problème que nous étudions, aussi bien en ce qui concerne les effets sur le chômage, qu'en ce qui concerne les répercussions sur les finances publiques.

Mais le programme électoral du Front Populaire comportait également des mesures destinées à écarter du mar-

ché du travail, d'une part, les jeunes, par la prolongation de la scolarité obligatoire, d'autre part, les vieux, en abaissant la limite d'âge des fonctionnaires et en accordant une retraite aux vieux travailleurs.

La *scolarité obligatoire* a été prolongée *jusqu'à quatorze ans* par une loi du 9 août 1936. Le souci de la lutte contre le chômage se marque dans l'article 2, où la loi rappelle que « les enfants ne peuvent être employés ni admis dans les établissements commerciaux et industriels avant l'âge de quatorze ans ». L'efficacité d'une telle mesure est difficile à apprécier (1). Quant à la charge pour les finances publiques, elle est principalement exprimée, d'une part, par la nécessité d'étendre les bâtiments scolaires (2), d'autre part, par la création d'un certain nombre de postes d'instituteurs et d'institutrices. En ce qui concerne cette dernière conséquence, le Ministre de l'Éducation Nationale avait d'abord indiqué qu'il serait créé 2.000 postes le 1^{er} octobre 1936, 4.000 postes le 1^{er} octobre 1937 ; en fin de compte, ces nombres ont été de 3.000 et 6.000 (3).

L'*abaissement de la limite d'âge des fonctionnaires* résulte d'une loi du 18 août 1936, qui a autorisé le gouvernement, « jusqu'au 1^{er} octobre 1936, à modifier par décrets pris en Conseil des Ministres, toutes dispositions législatives et réglementaires relatives à la

(1) Cf. première partie, chapitre II, p. 37.

(2) Cette nécessité fut fréquemment soulignée au cours des débats parlementaires. Il est évidemment très difficile de déterminer le volume de constructions scolaires effectuées particulièrement comme conséquence de la prolongation de la scolarité obligatoire.

(3) Cf. les projets de budget pour 1937 et 1938 (Ministère de l'Éducation Nationale).

mise à la retraite et à la limite d'âge des fonctionnaires civils et militaires, agents des services publics et des collectivités publiques ». Un certain nombre de mesures sont prises, pour atténuer les conséquences du changement brusque survenant dans le niveau des revenus des fonctionnaires retraités en vertu de la loi, en particulier, les mises à la retraite sont effectuées progressivement : le 1^{er} octobre 1936, pour les fonctionnaires ayant dépassé de deux ans ou plus la nouvelle limite d'âge ; le 1^{er} avril 1937, pour ceux l'ayant dépassée de plus d'un an et de moins de deux ans ; le 1^{er} octobre 1937, pour tous les fonctionnaires ayant dépassé les nouvelles limites d'âge (1).

En ce qui concerne l'efficacité de la mesure, on ne possède aucune base d'appréciation, le nombre des fonctionnaires retraités en vertu des nouvelles limites d'âge n'étant pas encore établi. En tous cas, la mesure a été prise, non pas dans un esprit d'économie, mais pour « offrir des débouchés nouveaux à une jeunesse » qui voyait, jusque-là, « se fermer presque complètement devant elle les portes des administrations de l'État » (2) ; en conséquence, le nombre des emplois nouveaux a correspondu à celui des emplois laissés vacants par les mises à la retraite.

Enfin, on sait que l'octroi d'une retraite aux vieux tra-

(1) Il faut signaler également que la pension accordée est calculée de la manière la plus large, en particulier, d'après la durée des services qu'aurait accomplis le fonctionnaire, s'il était resté en fonction jusqu'à l'ancienne limite d'âge. Notons, enfin, la possibilité, pour les fonctionnaires, atteints par la loi, de résilier leur bail sans indemnité.

(2) Exposé des motifs. Chambre des Députés, 16^e législature, n^o 249.

vailleurs de l'industrie privée (1) figurait au programme du Front Populaire, en tant que mesure destinée à lutter contre le chômage, les retraités étant destinés à laisser des emplois vacants pour les chômeurs plus jeunes. Cette retraite pour les vieux travailleurs n'a pas été instituée jusqu'ici en raison des charges financières qu'elle représenterait.

En fait, on doit, d'ailleurs remarquer que c'est en quelque sorte pour une raison de chronologie que cette partie du programme du Front Populaire n'est pas entrée dans la législation. Depuis juin 1936, en effet, les différents articles du programme sont réalisés successivement à une cadence rapide, leurs répercussions financières restant au second plan des préoccupations du gouvernement. Mais, à partir de mars 1937, c'est au contraire le souci de limiter les dépenses publiques qui redevient prépondérant ; on entre dans une période de « pause » ; les réformes qui n'ont pas encore été réalisées, et parmi elles, l'institution d'une retraite pour les vieux travailleurs des entreprises privées, sont remises au jour où la situation des finances publiques les rendra possibles.

Quant au montant même de la charge financière de la mesure, des évaluations très différentes ont été faites au Parlement. En particulier, on se trouve en présence d'évaluations optimistes, basées sur une notion de dépense nette voisine de celle que nous avons définie dans notre première partie, et dont nous avons montré les possibilités d'erreur qu'elle comporte (2) : on déduit de la

(1) N'ayant pas droit aux retraites prévues par la loi sur les Assurances Sociales.

(2) Cf. pp. 25 à 27.

dépense directement entraînée par l'octroi de la retraite, des économies que l'on escompte sur les dépenses d'assistance publique, sur les dépenses des fonds de chômage (par l'exclusion des vieux chômeurs auxquels serait attribuée une retraite), etc... Nous retiendrons le montant auquel s'arrêtait le Président du Conseil, en mars 1937, pour repousser la réalisation immédiate de la mesure : trois milliards de dépenses supplémentaires, pour une retraite de 2.400 francs, et en tenant compte des économies éventuelles en matière d'assistance.

Enfin, le programme du Front Populaire prévoyait la mise en œuvre d'une politique de travaux publics.

Cette partie du programme a été réalisée essentiellement par une loi du 18 août 1936. Cette loi prévoyait un programme générale de 20 milliards, à exécuter en trois ans, par tranches faisant l'objet d'autorisations successives du Parlement. Au cours des travaux préparatoires, le Président du Conseil a insisté très nettement sur le caractère de lutte contre le chômage de la loi, et la considérait comme une des pièces maîtresses du programme économique et social qu'il voulait mettre en œuvre. En conséquence, il est souligné que le nouveau plan devra être exécuté « en sus des programmes existants ». En outre un certain nombre de décrets du 7 septembre 1936, pris en application de la loi, simplifient et élargissent le régime des subventions pour travaux de l'État aux collectivités locales ; réorganisent la Caisse de crédit aux départements et aux communes, pour faciliter à ces collectivités le financement de leurs travaux ; simplifient, enfin, la procédure d'expropriation en ce qui concerne les travaux de lutte contre le chômage, en particulier en les assimilant

aux travaux militaires et aux travaux de la région parisienne.

Quant au financement des travaux, il est seulement prévu qu'ils seront couverts par des emprunts à moyen et long terme, et que les crédits correspondants seront inscrits au Fonds d'Armement, devenu le Compte des investissements en capital dans les budgets de 1937 et 1938. On se trouve donc en présence d'une politique de travaux très importante par le volume des crédits, mais pour laquelle des moyens de financement spéciaux n'étaient pas prévus : elle devait essentiellement se traduire par un accroissement des besoins d'emprunt de l'État, accroissement particulièrement regrettable en période de profonde détérioration du crédit public.

Quoi qu'il en soit, l'évolution des dépenses effectuées au titre de la loi du 18 août 1936 a été la suivante. Une première tranche de 4 milliards avait été immédiatement accordée, pour laquelle 990 millions de crédits de paiement avaient été inscrits au fonds d'armement de 1936. En fait, sur cette dernière somme, 446 millions ne furent pas dépensés en 1936, mais reportés sur 1937. Pour 1937, 2.500 millions de crédits de paiement afférents à la même tranche sont inscrits au compte des investissements en capital. Le gouvernement prévoyait également 2.500 millions, pour une nouvelle tranche de 4 milliards de crédits d'engagements qu'il demandait au Parlement. Malgré une certaine résistance du Sénat, cette seconde tranche fut votée, et les crédits de paiement atteignent finalement, pour 1937, 5 milliards, auxquels il faut ajouter les reports de 1936 sur 1937.

Ces chiffres se sont trouvés modifiés par le réaménagement des charges de la Trésorerie réalisé par un décret-

loi du 30 juillet 1937. Ce décret-loi annule 1.500 millions d'autorisations d'engagement non utilisées, sur 2.500 millions qui étaient alors encore disponibles. Pour 1938, d'autre part, les crédits de travaux demandés, inscrits au compte des investissements en capital, s'élèvent seulement à 2 milliards.

En définitive, il apparaît que c'est au cours de 1937 que les dépenses effectuées en vertu de la loi du 18 août 1936 sont le plus importantes et le plus susceptibles d'avoir des effets sur le marché du travail. La réduction opérée par le décret-loi du 30 juillet 1937, et confirmée par le projet de budget pour 1938, ne semble devoir aboutir à un ralentissement du rythme des travaux qu'au cours de 1938.

A côté des mesures spécialement destinées à lutter contre le chômage, que nous venons d'énumérer, le niveau du chômage, à partir de juin 1936, a été évidemment influencé par l'évolution de la conjoncture. Or celle-ci apparaît, en fait, comme ayant été surtout la conséquence d'événements d'ordre social et monétaire.

Au début de 1936, nous l'avons dit, se manifestent quelques symptômes de reprise économique. Mais, au cours du deuxième trimestre, la vie économique est troublée, d'abord par l'incertitude politique, puis par des mouvements sociaux très importants, notamment des grèves nombreuses, qui atteignent successivement et quelquefois pendant une longue durée les différentes branches de la production. C'est une période d'arrêt de l'activité économique.

Les troubles sociaux s'apaisent, à la fin de juin, après le vote par le Parlement d'une série de « lois sociales », auxquelles il faut ajouter une augmentation générale des

salaires, effectuée en fonction d'une notable pression des pouvoirs publics. Si l'on ne considère que les répercussions générales de ces mesures sur la vie économique, elles doivent être envisagées essentiellement comme une charge supplémentaire immédiate pour les entreprises, évaluée généralement à 30 o/o. C'est l'importance de cette charge, sans accroissement correspondant des débouchés, tout au moins d'une manière immédiate, et accentuant la disparité des prix-or français, qui est, semble-t-il, l'origine principale du fait que l'été 1936 se marque encore, en France, par un état de dépression économique nette.

Mais, à la fin de septembre, le franc est dévalué et « aligné » sur les monnaies anglo-saxonnes. Les effets économiques de cette dévaluation semblent avoir été principalement de deux ordres. D'une part, l'économie française se présente comme en quelque sorte libérée de la charge qu'une monnaie surévaluée faisait peser sur elle ; cela a constitué un facteur *sain* de reprise économique. D'autre part, la dévaluation a provoqué un mouvement important de déthésaurisation, et l'idée qu'une hausse des prix était fatale a poussé les entreprises et les consommateurs à des achats de nature spéculative ; cela a constitué un facteur *malsain* de reprise. Quoi qu'il en soit, les derniers mois de 1936 sont caractérisés par un vif essor économique. Celui-ci se ralentit nettement dans les premiers mois de 1937, où il semble que le niveau élevé des prix-or français redevient un facteur de dépression économique.

Cependant, le mois de juin s'achève par de nouveaux événements monétaires. Le franc est encore dévalué et complètement détaché de l'or. A partir de cette date, il marquera, sur le marché des changes, une tendance à peu près constante à la baisse. D'autre part, les difficultés de

la trésorerie, jointes à une détérioration profonde du crédit public, obligent à recourir à l'aide de la Banque de France. Il en résulte un certain stimulant pour l'activité économique, mais dont l'aspect malsain est plus net qu'après l'« alignement » d'octobre 1936.

D'autre part, la hausse des prix de gros tend à avoir des répercussions de plus en plus sensibles sur le prix de la vie, répercussions auxquelles s'ajoutent les effets d'importantes augmentations d'impôts indirects effectuées par des décrets-lois de juillet. La hausse du prix de la vie a deux conséquences principales. En premier lieu, elle entraîne une certaine restriction des débouchés intérieurs. En second lieu, dans la mesure où elle provoque des augmentations de salaires, qui à leur tour se répercutent sur les prix de gros, on peut craindre que l'économie et la monnaie ne soient entraînées dans un mouvement de spirale fatal.

Il nous reste, en fin de compte, à déterminer, parmi les facteurs de l'évolution du chômage, ainsi dégagés, ceux qui semblent jouer un rôle prépondérant.

Jusqu'à la fin de 1936, la courbe du chômage suit celle de l'activité économique : arrêt en mai-juin, stagnation au cours de l'été, essor pendant le dernier trimestre. En 1937, ce sont les mesures de lutte contre le chômage, en particulier la semaine de 40 heures et les travaux publics (1), qui jouent un rôle prépondérant. Si l'on tient compte encore des effets de la prolongation du service militaire, il semble même qu'elles auraient pu aboutir à

(1) On peut assimiler aux travaux publics la construction de l'Exposition Internationale des Arts et Techniques, qui a occupé pendant le premier semestre de 1937 une moyenne de 25.000 travailleurs.

une résorption plus forte du chômage : on est amené à se demander par quels facteurs elles se sont trouvées neutralisées.

Ces facteurs nous semblent avoir été principalement de deux sortes. En premier lieu, l'élévation du taux des salaires et le développement des obligations des entreprises en faveur de leurs salariés étaient, certes, souhaitables au point de vue social ; mais ils ont eu pour effet de pousser les entrepreneurs à ne pas augmenter ou même à réduire leur personnel, ou à préférer le travail mécanique. En second lieu, nous avons indiqué dans notre première partie qu'une condition essentielle de la réussite d'une politique d'expansion économique était qu'il n'y eût pas d'inertie de la production nationale en présence de l'accroissement de la demande. Or l'application généralisée de la semaine de 40 heures a entraîné une forte inertie de ce genre (avec ses conséquences : hausse des prix, aggravation du déficit de la balance commerciale).

Les perspectives d'avenir semblent donc dépendre essentiellement des conditions dans lesquelles continuera d'être appliquée la semaine de 40 heures. Ou bien elle continuera de se traduire par une pénurie de main-d'œuvre dans certaines industries, y entraînant une insuffisance de la production, sans qu'il y ait, par ailleurs, d'importante réduction de chômage. Ou bien ou consentira, d'une part, certains assouplissements en faveur de la production, tandis que, d'autre part, par l'orientation ou la rééducation professionnelles, on mettra les chômeurs en mesure de venir profiter des nouvelles possibilités de travail.

CONCLUSION

Le problème qui a fait l'objet de notre étude est essentiellement un problème pratique qui se pose pour les pouvoirs publics. De ce problème pratique, nous nous sommes efforcés de faire une étude purement scientifique, aussi bien quant à ses données élémentaires qu'en ce qui concerne les solutions pratiquées par quelques grands États. Quelle peut être, en définitive, la portée d'une telle étude ?

Elle a d'abord fait ressortir la complexité du problème. Ce faisant, elle a montré combien les pouvoirs publics devraient éviter d'envisager et de décider une action d'une certaine envergure, s'ils ne sont pas certains du caractère favorable des éléments de fait qui doivent commander leur décision. Ces éléments sont très nombreux ; notre première partie n'a fait qu'en indiquer les principaux. Faute d'en tenir compte, une nation peut être amenée à une situation bien plus défavorable que celle où l'aurait conduite le cours spontané et libre des phénomènes économiques. Montrer la complexité du problème, telle est donc une première utilité de notre travail.

Mais — second point — de cette complexité du problème, nous nous sommes efforcés également d'analyser les éléments. Or, à cet égard, on doit malheureusement constater que les gouvernements agissent souvent, en ce

qui concerne le problème qui a fait l'objet de notre étude, non seulement en fonction de préoccupations d'opportunité politique, ce qui est naturel et légitime, mais aussi comme s'ils n'étaient pas toujours pleinement conscients des termes dans lesquels la question se pose exactement en fait. Cela s'explique, sans doute, chez des autorités politiques, qui doivent faire face à une succession d'événements qui se présente à eux d'une manière en quelque sorte fatale, et qui ne peuvent par suite se livrer à une analyse objective des faits. Mais c'est certainement regrettable. Dès lors, l'intérêt qu'une étude objective d'un problème de gouvernement, telle que nous l'avons esquissée, peut présenter, c'est d'apporter, en vue d'une action difficile et délicate, des éléments techniques de décision. Ceux-ci peuvent paraître en eux-mêmes d'une portée relativement réduite, mais ils présentent l'avantage d'être clairs et établis.

Enfin, nous l'avons indiqué (1), les considérations d'opportunité politique jouent et doivent jouer le plus souvent un grand rôle dans les décisions pratiques prises à l'égard de notre problème : c'est notamment en fonction de ces préoccupations qu'un gouvernement se décidera à prendre des mesures de lutte contre le chômage proprement dite, ou à indemniser seulement les chômeurs ; c'est en fonction de ces préoccupations, qu'il décidera, en somme, s'il est opportun de payer un certain avantage d'ordre social d'un certain inconvénient d'ordre financier. Mais, à cet égard, un autre enseignement semble encore se dégager de notre étude des solutions pratiquées par quelques grands États : c'est que le mécanisme même des phé-

(1) C'est la conclusion de notre première partie, p. 72.

nomènes économiques et sociaux aboutit à limiter fatalement plus qu'on ne le pense la liberté de choix entre avantage social et inconvénient financier. Il y a beaucoup de dépenses — parmi lesquelles celles de la lutte contre le chômage ne constituent d'ailleurs qu'un cas particulier — qui sont certes, en elles-mêmes, une source de bienfaits économiques et sociaux ; mais le gouvernement qui les engage ou la nation qui les réclame ne doivent pas perdre de vue la détérioration des finances publiques qui peut en résulter : cette détérioration peut être une source de maux encore plus graves que ceux qu'il s'agissait précisément de conjurer. C'est là un fait d'ordre général qui domine notre problème particulier, qui lui donne d'ailleurs son intérêt, et que notre étude voudrait avoir contribué à dégager.

Tels sont quelques aspects par lesquels notre travail peut présenter un intérêt pratique. Il n'en reste pas moins, nous devons le souligner, que notre objet était essentiellement de faire œuvre objective et désintéressée.

Vu :
Le Doyen,
ALLIX.

Vu :
Le Président,
B. NOGARO.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

PREMIÈRE PARTIE

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. — *Etudes et Documents*, en particulier Série C (Chômage).

KEYNES (J. M.). — *The general theory of employment, interest and money*. Londres, Macmillan, 1936.

PIGOU. — *The theory of unemployment*. Londres, Macmillan, 1933.

BEVERIDGE (W.). — *Unemployment, a problem of industry*. Londres, 1930.

MILHAUD (Edgard). — *Nouveau travail, nouveau débouché. Un projet d'action immédiate contre le chômage et contre la crise*. Paris, 1933.

— *Organisation des échanges et création de travail*. Paris, 1934.

MOSSE (R.). — *L'extension du pouvoir d'achat, remède au déséquilibre économique*.

REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

DEUXIÈME PARTIE

I. — Grande-Bretagne.

FOURRÉ CORMERAÏ. — *L'équilibre budgétaire en Grande-Bretagne*. Paris, 1936.

Finance accounts.

Abstract of labour statistics of the United Kingdom.

The Ministry of Labour Gazette.

MINISTRY OF LABOUR. — *Reports for the years 1929 to 1937*.

The Economist.

II. — *Etats-Unis.*

- B. I. T. — *La reconstruction économique aux Etats-Unis. Etudes et Documents.* Série B, n° 20.
- OUALID (W.). — *La réforme économique aux Etats-Unis.* Paris, 1935.
- MEYNIAL (P.). — *La vie économique aux Etats-Unis.* Chroniques de la *Revue d'Economie Politique.*
- U. S. DEPARTMENT OF LABOUR. — Bureau of labour statistics. Bulletins :
- N° 544 (1931). *Unemployment benefit plans in the U. S. A. and unemployment insurance in foreign countries.*
- N° 611 (1935). *Unemployment insurance and reserves in the U. S. A.*
- N° 616 (1936). *Handbook of Labour statistics.*
- U. S. DEPARTMENT OF LABOUR. — *Monthly Labour Review.*
- Annual report of the Secretary of the Treasury on the state of the Finances for the fiscal year ended June...*
- Federal Reserve Bulletin* issued by the Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Messages budgétaires présidentiels*, reproduits par la *Revue de statistique et de législation comparée.*

III. — *Allemagne.*

- SCHILLER (Karl). — *Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland.* Berlin, 1936.
- PRIESTER (Hans E.). — *Das Deutsche Wirtschafts Wunder.* Amsterdam, 1936.
- Reichsgesetzblatt.*
- Wirtschaft und Statistik.*
- Der Deutsche Oekonomist.*
- Die Bank.*
- Reichsarbeitsblatt.*
- REYNAUD (Pierre). — *La lutte contre le chômage en Allemagne.* Paris, 1936.
- DE SAINT-JEAN. — *La politique économique et financière du III^e Reich.* Paris, 1936.
- LAUFENBURGER. — *La vie économique en Allemagne* (chroniques de la *Revue d'Economie Politique*).
- MOSSE (R.). — *L'essor économique de l'Allemagne; ses facteurs, ses limites*, in *Revue Politique et Parlementaire*, janvier 1936.

IV. — *France.*

Journal Officiel. Lois et Décrets.

— *Débats parlementaires.*

Projets de loi portant fixation du budget pour les exercices 1926 à 1938.

Projets de loi portant règlement du budget pour les exercices 1926 à 1935.

Rapports des Commissions des Finances de la Chambre des Députés et du Sénat.

Bulletin trimestriel de la Statistique Générale de la France.

Le Temps.

Documentation générale.

Bulletin Quotidien de la S. E. I. E.

L'activité économique.

Revue d'Economie Politique.

Revue de Science et de Législation financières.

Revue de Statistique et de législation comparée.

Revue Politique et Parlementaire.

Revue Economique Internationale.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Les données élémentaires du problème . .	13
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'indemnisation des chômeurs : assistance et assurance</i>	
	16
CHAPITRE II. — <i>La lutte contre le chômage</i>	
I. — Utilisation meilleure de l'offre d'emploi disponible	28
II. — Diminution des demandes d'emploi	36
III. — Augmentation des offres d'emploi	42
La politique des travaux publics	45

DEUXIÈME PARTIE

Les solutions pratiquées par quelques grands Etats	73
CHAPITRE PREMIER. — <i>La Grande-Bretagne</i>	
I. — Traits généraux et résultats de la politique économique et financière anglaise	75
II. — La politique du chômage	78
III. — Les effets du réarmement	91
CHAPITRE II. — <i>Les Etats-Unis</i>	
I. — La vie économique et les grandes lignes de la politique économique	94
II. — Les solutions pratiquées en ce qui concerne le problème étudié.	100

	Pages
CHAPITRE III. — <i>L'Allemagne</i>	119
I. — Les phases de la vie économique allemande . . .	121
II. — Les secours aux chômeurs	142
III. — L'utilisation de l'offre d'emploi disponible. . .	154
IV. — La diminution des demandes d'emploi	156
V. — L'augmentation des offres d'emploi, en particulier la politique suivie à cet égard par le III ^e Reich . . .	161
VI. — Les facteurs particuliers de la politique financière et économique du III ^e Reich ; perspectives d'avenir. .	181
CHAPITRE IV. — <i>La France</i>	199
I. — Les facteurs particuliers du problème français . .	199
II. — Les secours aux chômeurs	218
III. — L'utilisation de l'offre d'emploi disponible (avant 1936)	245
IV. — La restriction des demandes d'emploi (avant 1936)	254
V. — L'augmentation des offres d'emploi (avant 1936) .	257
VI. — Le problème depuis juin 1936	274
CONCLUSION	293
BIBLIOGRAPHIE	297
TABLE DES MATIÈRES	301

SORTI DES PRESSES DE
L'IMPRIMERIE BARNÉOUD
== A LAVAL (FRANCE) ==

